# ग्रामीण स्थानीय प्रशासन

रविन्द्र शर्मा
लोक प्रशासन विभाग
राजस्थान विश्वविद्यालय, जयपुर

प्राक्कथन
डॉ॰ इकबाल नारायण

प्रिन्टवैल पब्लीशर्स
जयपुर
1985

पुज्य माताजी एवं पिताजी

को

सादर समर्पित

—रविन्द्र शर्मा

कुलपति

काशी हिन्दू वि वि.
वाराणसी–221005
सितम्बर 1, 1984

# प्राक्कथन

मैने डॉ. रविन्द्र शर्मा की "ग्रामीण स्थानीय प्रशासन" नामक पुस्तक पढी। उन्होने पचायती राज सस्थाओ के उत्थान, कानूनी ढाचा, कार्य-कलापो का इस पुस्तक मे मूल्याकन किया है जो सतुलित है और जिसमे विषय सामग्री विभिन्न शोध प्रबन्धो से एकत्र की गई है। इस प्रकार की पुस्तक का विशेषकर हिन्दी मे अभाव था जो उनके प्रयास से पूर्ण हो सका है। मैं अपनी ओर से और पचायती राज सस्था मे रुचि रखने वाले सभी शोध कर्ताओ, विद्वानो और सामान्य जनता की ओर से उन्हे उनकी इस रचना के लिए बधाई देता हू। मुझे विश्वास है कि यह पुस्तक लोकप्रीय होगी और इससे लेखक को इस प्रकार की और रचना करने की भविष्य म प्रेरणा भी मिलेगी।

इकबाल नारायण
कुलपति

# विषय-सूची



•

# भारत में पंचायतीराज : एक ऐतिहासिक संदर्भ

भारत मे ग्राम पंचायते आदि काल से ही ग्रामीण जीवन का अंग रही हैं। किन्तु इनके कार्य, सरचना और सामाजिक स्थिति के विषय मे जानकारी बहुत कम है। पचायतो के सगठन और कार्य प्रणाली पर क्षेत्रीय इतिहास अत्यल्प है। राजस्थान के सदर्भ मे यह कथन विशेष रूप से सत्य है क्योकि इस क्षेत्र मे स्थानीय स्वायत्त सस्थाओ के इतिहास की खोज के लिये किये गये प्रयास नगण्य रहे है। वास्तव मे राजस्थान मे पचायतो से सम्बन्धित प्रमाण आदि केवल वर्तमान काल से ही सम्बन्धित हैं। प्राचीन काल, मध्यकाल और ब्रिटिशकाल के इतिहास के लिए अप्रत्यक्ष प्रमाणो पर आधारित रहना होता है। प्रस्तुत अध्ययन मे पचायती राज के विकास का लेखा प्रस्तुत करने का एक प्रयास किया गया है। इस प्रयास के क्रम मे आधुनिक विकास पर ही अधिक ध्यान केन्द्रित रहा है।

## राजस्थान में प्राचीन काल में पंचायतें

भारत के अन्य क्षेत्रो की भाति ही राजस्थान मे भी ग्राम पचायतें प्राचीन काल से विद्यमान थी। अनन्त सदाशिव अल्तेकर ने लिखा है कि बिहार, राजपुताना, महाराष्ट्र और कर्नाटक मे गुप्त और परवर्ती काल मे ग्राम सभा की कार्यकारिणी समितियो ने स्थान ग्रहण कर लिया था, लेकिन स्मृति और उत्कीर्ण लेख इनके सगठन सम्बन्धी विवरण प्रदान नही करते हैं।[2] राजस्थान से प्राप्त लेखो से यह ज्ञात होता है कि यहा पर वे कार्यकारिणी समितियां, या इन्हें ग्राम पचायत कहना अधिक सही होगा, विद्यमान थी।[3] वे "पचकुली" कहलाती थी और ये मुखिया की अध्यक्षता मे, जिसे महत कहा जाता था, कार्य करती थी।[4] "राजकुल" द्वारा दिये जाने वाले दान की सूचना पचायत की बैठक मे प्रस्तुत करना आवश्यक था। इससे यह प्रतीत होता है कि उन दिनो ग्राम पचायतें कितन महत्व की सस्था थी?[5]

जी एन शर्मा ने राजस्थान के संदर्भ में आहड सभ्यता और कालीबगा का अध्ययन कर यह बताया है कि राजस्थान में ग्रामीण और नगरीय शासन व्यवस्था बहुत विकसित थी।[6] इनके शासन का स्तर ऊँचा था। जी एन शर्मा के अनुसार चित्तौड के पास राशमी नामक ग्राम में एक अभिलेख प्राप्त हुआ है जिससे ज्ञात होता है कि वहा के जागीरदार ने कर बढ़ा दिये थे। करो को कम करने के लिये ग्रामीण जनता ने जागीरदार से अनुरोध किया। उनके अनुरोध स्वीकार नहीं करने पर ग्रामवासियो ने ग्राम सभा की और इसके विरोध मे गाव खाली करने का निर्णय ले लिया। वास्तव मे गाव उन लोगो द्वारा खाली कर भी दिया गया। परिणाम स्वरूप उदयपुर महाराणा को स्वय वहा पर आना पडा और ग्रामवासियो से गलती के लिये क्षमायाचना करनी पडी तभी उन्हे वापस उस गाँव मे आकर बसने के लिये राजी किया जा सका। महाराणा ने टैक्स तो कम किया ही साथ ही साथ ग्रामवासियो को बैल खरीदने के लिये पाच पाच रुपये और हल खरीदने के लिये एक एक रुपया भी दिया। प्रो शर्मा ने ग्राम सभा की तीन प्रमुख भूमिकाएँ बताई है (1) भूमि और चरागाह का सचालन ग्राम सभा करती थी तथा भूस्वामित्व किसान या किसी व्यक्ति का नहीं होकर, ग्राम सभा का था—पूरे ग्रामीण समुदाय का था। (2) जगलात का सारा का सारा लाभ ग्राम सभा को मिलता था। (3) ग्राम सभा गाव से गुजरने वाले व्यापारी से कर वसूल किया करती थी।

जी एन शर्मा ने राजस्थान के इतिहास के उस अछूत पक्ष पर प्रकाश डाला जिस पर अन्य इतिहासकारो का ध्यान ही नहीं गया था। उनके अनुसार राजस्थान के मूल निवासी मीणे गूजर व भील थे। छठी व सातवीं शताब्दी मे राजस्थान मे राजपूत योद्धा और यादव आए। इन लोगो का यहा के मूल निवासियो के साथ 250 वर्ष तक युद्ध इस विषय को लेकर चलता रहा कि वर्चस्व किसका है। कहने का अभिप्राय यह है कि इस क्षेत्र मे भील मीणो व हूणो मे व्यवस्थित ग्राम सभा की पुरानी परम्पराए विद्यमान थी तथा ग्राम सभा एक शक्तिशाली सस्था थी। इसके द्वारा महत्वपूर्ण स्थानीय विषयो पर निर्णय लिये जाते थे। इसके निर्णय सभी लोगो को स्वीकार्य होते थे। राजपूत एक लडाकू कौम मानी जाती थी। ये लोग अधिकतर शक्ति प्रदर्शन और युद्ध मे ही व्यस्त रहे यही कारण था कि राजपूतो के लिये ग्राम सभा एक गौण सस्था रही।

इरावती मेहता ने ग्रामीण व्यवस्था के प्रति समाज शास्त्रीय दृष्टिकोण अपनाते हुए यह बताया है कि गावो मे प्राचीन यज्ञ प्रणाली का सामाजिक महत्व अत्यधिक था। उनके अनुसार यजमान से ही 'जिजमानी व्यवस्था', विकसित हुई थी। पचायतो के लिये इसका बडा महत्व था। नाई, चमार, लुहार, कुम्हार, सुनार, आदि का विशिष्ट कार्य था। सभी का सामाजिक व्यवस्था मे निश्चित स्थान था।

इन सब की 'जाति पचायत' होती थी । इन सभी की ग्रामीण सामाजिक व्यवस्था
मे अहम् भूमिका थी । सभी को एक निश्चित सामाजिक दर्जा प्राप्त था । समाज के
सभी वर्ग एक दूसरे पर आश्रित थे । अर्थव्यवस्था वस्तु या सेवा के विनिमय
(Barter System) पर आधारित थी । व्यक्ति धनी हो या निधन, सामाजिक
व्यवस्था के सम्मुख आर्थिक असमानता का कोई महत्व नही था । उत्पादन के
साधनो पर समाज का पूर्ण नियन्त्रण था । उत्पादन व्यवस्था पर व्यक्तिगत अधि-
कार किसी का नही था । उत्पादन के सारे साधन ग्राम के हाथ मे थे या ग्रामीण
समाज के हाथ मे थे । सम्पूर्ण व्यवस्था कृषि पर आधारित थी । इस इन्द्र देव ने
कृषक सभ्यता (Peasant Civilization) की सज्ञा दी । यह व्यवस्था एक प्रकार
की सामाजिक सुरक्षा प्रदान करती थी । सभी वर्गो की न्यूनतम आवश्यकताए अवश्य
पूरी हो जाती थी । उस समय गावो मे समाजवाद तो नही था, किन्तु एक समता-
मूलक स्थिति अवश्य थी ।

बी. बी मिश्रा के अनुसार छटी शताब्दी से सन 1027 तक पश्चिम राज-
स्थान मे प्रतिहार राजवश का निरकुश शासन था । फिर भी इस राजवश के शासन
मे गाव स्वायत्त इकाई के रूप मे विद्यमान थे । [7] मिश्रा के अनुसार "ग्राम" या
"गाव" प्रशासन की अन्तिम इकाई था । गावो की निश्चित सीमा हुआ करती थी ।
ग्राम का अध्यक्ष ग्रामपति या ग्रामग्रामिका कहलाता था । महत्तरा और महात्तमा
सह अधिकारी थे । ग्राम-परिषद, जो गाव के बुजुर्गो द्वारा गठित की जाती थी,
ग्राम प्रशासन मे ग्रामपति को सहायता देती थी । ग्राम-परिषद गाव के झगडो को
निपटाती थी । मिश्रा ने लिखा है कि ग्रामपरिषद की शक्तिया फौजदारी मामलो मे
सीमित थी । लेकिन दीवानी मामलो मे इनके अधिकार और शक्तिया असीमित थे ।
ग्रामपति छोटे-छोटे फौजदारी मामलो पर फैसला देता था और यह राजस्व प्रशासन से
निकट से जुडा हुआ था । यही गाव की ओर से राज्य को दिये जाने वाले लगान तय
करने के लिये बातचीत करता था, चौकीदार तथा सुरक्षा कार्मिकों पर नियन्त्रण व
पर्यवेक्षण करता था और गाव के कागजात, दस्तावेज आदि अपने नियन्त्रण मे
रखता था । ग्रामपति को अपनी सेवाओ के लिये पारितोषिक मिलता था । उस काल
के वर्णन मे समितियो की भी चर्चा की गई है । समितियो को पृथक-पृथक कार्य
सौपे गए थे । उस समय सार्वजनिक निर्माण समिति होती थी । इस समिति के
लिये ग्रामपति निजी लोगो से और सरकार से सहायता प्राप्त करके, राशि एकत्र
करता था । तालाबो और कुओ की खुदाई का काम देखने और उनकी निगरानी के
लिये एक समिति थी ।

पश्चिमी राजस्थान के भीनमाल नामक एक गाव मे सन् 1266 का एक
शिलालेख प्राप्त हुआ है जिसमे पचकुल (पचायत) द्वारा दिये गए दान का उल्लेख

है। इस पर लिखा है "हम दान कर रहे है। इसका लाभ उत्तराधिकारियो को मिलेगा।"[8] इससे यह स्पष्ट हो जाता है कि पचायतें उस समय एक निश्चित अवधि के लिये गठित की जाती थी। लेकिन वह अवधि क्या थी, इस बारे मे ज्ञात नही हो सका है।

## मध्यकाल में पचायतें

भारत के अन्य क्षेत्रो की तुलना मे राजस्थान मध्यकाल मे आक्रमणो से बहुत कम प्रभावित रहा था। यद्यपि आक्रमण करने वाले लोग राजस्थान म होकर कई बार गुजरे थ तथा मोहम्मद गोरी और अलाउद्दीन खिलजी के आक्रमणो का राजस्थान पर प्रभाव पडा था, लेकिन यह प्रभाव भी अधिकतर राजनीति के ऊपरी सतह तक ही सीमित रहा।

मुगलकाल म राजपुताना राज्यो पर कुछ प्रभाव पडा था, किन्तु ग्रामीण प्रशासन ज्यो का त्यो रहा। उस समय के ग्रामीण प्रशासन मे दखलअदाजी का कष्ट मुगल बादशाहो ने नही किया। उनके राजस्थान मे दौरे बहुतकम, और बहुत अल्पकाल के लिये हुआ करते थे। वे अधिकतर नगरीय क्षेत्रो म ही रहते थे। सर जदनाथ सरकार के शब्दो म "मुगल भारतवर्ष मे शुद्ध रूप से नागरीय लोग थे" (The Mughals were essentially an urban people in India)।

मुगल बादशाहो ने तत्कालीन राजपूत शासको के हाथ से प्रशासन की बागडोर नहीं ली थी। बादशाहो की रुचि राजपूत शासको से धन प्राप्त करने और सैनिक सहायता प्राप्त करने तक ही सीमित थी। इस प्रकार मुगल बादशाहो ने राजपुताना रियासतो म राज्य या स्थानीय प्रशासन मे लेशमात्र भी परिवर्तन नहीं किया लेकिन मुगलकाल मे पूरा राजस्थान विप्लव के वातावरण मे रहा। छोटे व बडे अनेक राज्य किसी न किसी कारण को लेकर एक दूसरे से लडते रहे। कुछ राजाओ ने मुगल बादशाह की अधीनता स्वीकार नही की इस कारण उनका मुगल बादशाह से निरन्तर सघर्ष बना रहा। इससे ग्राम पचायतों पर बुरा प्रभाव पडा।

राजपुताना मे मुगलकाल मे पचायतो के गठन के विषय मे शासकों और उनके अधिकारियो के मध्य हुए पत्र व्यवहार से आसानी से जानकारी मिलती है।[9] राजस्थानी दस्तावेजो के अध्ययन से ज्ञात होता है कि इस बात मे राजस्थान मे जाति पचायतें और सम्पूर्ण गाव की भी पचायतें थी।

यह कहना तो कठिन है कि कब और किन परिस्थितियो मे ग्राम पचायत मे सभी सदस्यों को सम्मिलित किया गया; अथवा पचायत गाव की जनसख्या के गिने चुने लोगो की सस्था रही। इसमे कोई सदेह नहीं कि सर्वसाधारण के हित के मसले

पर पूरे ग्रामीण सम्प्रदाय की बैठक बुलाई जाती थी, और सामान्य परिस्थितियो
मे रोजमर्रा का कार्य एक छोटी परिषद् द्वारा कुछ उप–समितियो के माध्यम से
किया जाता था।[10] गाववासियो के आपसी झगडो का निपटारा, चौकसी
करना, शिक्षा, सफाई, मनोरजन, उत्सव आदि ग्राम पचायतो के कार्यों मे
सम्मिलित थे।

## अंग्रेजी काल और ग्राम पचायतें

उन्नीसवी सदी के प्रारम्भ तक अग्रेज राजपुताना राज्यो मे प्रशासनिक
ढाचे पर कोई महत्वपूर्ण प्रभाव नही डाल सके थे। अग्रेजी सरकार और राज-
पुताना के राज्यो ने व्यक्तिगत रूप से सधि करली थी। इससे प्रशासन मे कोई मौलिक
परिवर्तन नही आया। जेम्स टॉड द्वारा लिखित पुस्तको से यह स्पष्ट होता है कि
जिस समय अग्रेजो ने राजपुताना राज्यो के प्रशासन के क्षेत्र मे पदार्पण किया, तब
यहा ग्राम पचायतें मौजूद थी।

जैसा कि पहिले बताया जा चुका है, पचायते मुगल काल मे दुर्बल होने लगी
थी। अग्रेजो ने पचायतो के प्रति उदासीन रवैया अपनाया। धीरे-धीरे, दोषी को
सजा देने की शक्ति जो परम्परागत रूप से पचायतो मे निहित थी अग्रेजो द्वारा
स्थापित न्यायालयो के हाथो मे चली गई। इससे पचायतो का अन्त होने लगा।
जेम्स टॉड ने स्पष्ट लिखा है कि इस काल मे पचायतें थी, लेकिन इनके अवशेष
मात्र ही रह गए थे।[11] यह सही है कि पचायतो को उनकी न्यायिक शक्तियो से
वचित कर दिया गया था, लेकिन उनका सामाजिक नियन्त्रण अभी भी विद्यमान
था। जाति पचायतें बहुत समय बाद तक दोषी व्यक्ति को जाति से निष्कासित करके
सजा दे सकती थी। लेकिन ऐसी पचायतो की भूमिका सम्बन्धित जाति के समुदाय
तक ही सीमित थी।

भारत के अन्य हिस्सो मे अग्रेजो द्वारा किये गए स्थानीय सस्थाओ के
विकास और कृषि मे उन्नति के प्रयत्नो का प्रभाव प्रत्यक्ष या परोक्ष रूप मे तात्कालिक
राजपुताना राज्यो पर पडा। राजपुताना राज्यो मे पचायतो के उत्थान के प्रयास
किये गए। ये प्रयास स्वतन्त्रता के बाद राज्य के एकीकरण तक जारी रहे। इनका
विवरण यहा सक्षेप मे प्रस्तुत किया जा रहा है।

## बीकानेर राज्य में ग्राम पचायतें

बीकानेर पहला राज्य था जिसने ग्राम पचायतो के लिये वैधानिक व्यवस्था
की। सन् 1928 मे बीकानेर मे ग्राम पचायत अधिनियम पारित किया गया।[12]

1936 तक पंचायतो की निरन्तर उन्नति हुई, लेकिन ये अभी भी बाल्यावस्था में ही थी। इन्हे न्यायिक और साधारण प्रशासनिक शक्तियां प्रदान की गई थी, ताकि स्वायत्त स्थानीय सरकार की नीव पड सके, और ग्राम समुदाय को हर प्रकार से सेवा करने की शिक्षा प्राप्त हो। यह प्रगति 1943 तक कायम रही, इसके पश्चात् पंचायत गतिविधियो को बढावा देने के लिए बहुत ईमानदारी से प्रयास किये गए।[13] पंचायतो की शक्तियो मे वृद्धि की गई। पंचायतो को पहले से अधिक दीवानी व फौजदारी मामलो की शक्तियां दी गई। कर लगाकर कोष मे राशि एकत्र करने की शक्ति दी गई। पंचायतों ने नए-नए स्कूल खोले, सडको पर रोशनी का प्रबन्ध किया, पीने के पानी की व्यवस्था की, तालाबो का संधारण किया और वृक्ष लगवाये। कुछ आदर्श ग्रामो की स्थापना की गई। यह सब पूर्णकालिक सरकारी अधिकारियो की देख-रेख मे किया गया।

## उदयपुर में पंचायत

जेम्स टॉड के अनुसार मेवाड राज्य मे पंचायत दीवानी झगडो का फैसला किया करती थी।[14] मेवाड राज्य का इतिहास लिखते समय टॉड ने बताया कि *वह एक ऐसी प्रतिनिधि संस्था के सम्पर्क मे आया जो राज्य की ज्यादातर समस्याओ* पर निर्णय देती थी।[15] राजस्थान के सभी बडे नगरो मे "निर्णायक समिति" होती थी जिसके प्रतिनिधियो का चुनाव ग्रामो और नगरो के प्रमुख व्यक्तियो के द्वारा किया जाता था। राज्य के बडे ग्रामो मे ग्राम पंचायतें "निर्णायक समिति" द्वारा बनाए नियमो के अनुसार कार्य करती थी। यहा तक कि पंचायत के कार्मिको के भी चयन का आधार, निर्वाचन ही होता था।

सामंत या जागीरदारो के क्षेत्रो मे राणा या उसके कार्मिको को दखल देने का अधिकार नही था। सामन्त के क्षेत्रो मे पंचायते विद्यमान थी। टॉड ने अपनी *पुस्तक म लिखा है कि जब वह* मेवाड के विभिन्न क्षेत्रो का भ्रमण कर रहा था तब दो स्थानो पर ग्राम पंचायतो के सदस्य उससे मिलने आए थे।

मेवाड मे सन् 1940 मे 'मेवाड ग्राम-पंचायत अधिनियम' पारित किया गया था। इस अधिनियम म प्रधान जातियो के लोगो द्वारा ही नामांकन भरने की व्यवस्था थी। इसम प्रत्येक ग्राम के लिए अलग-अलग पंचायत का प्रावधान होने से पंचायतो की वित्तीय व प्रशासनिक क्षमता प्रभावित हुई।

## जयपुर में ग्राम पंचायत

*जयपुर राज्य द्वारा सन् 1938 मे एक संक्षिप्त 'ग्राम पंचायत अधिनियम'* पारित किया गया था। लेकिन यह क्रियान्वित नही हुआ। सन् 1943 मे "संविधान

सशोधन समिति" की सिफारिशो के आधार पर सन् 1944 मे एक विस्तृत ग्राम पंचायत अधिनियम पारित किया गया । सविधान सशोधन समिति ने अपनी सिफारिशे देने के पूर्व राज्य मे अनेक लोगो को एक प्रश्नावली भेजकर उनके विचार जाने थे । उनमे से जी डी. बिडला द्वारा प्रगट किये विचार समस्या की सही तस्वीर प्रस्तुत करते हैं । ये विचार बहुत ही महत्वपूर्ण व रोचक है अतः यहा उन्हें उद्धृत करना उपयोगी है ।

"चू कि इन ज्यादातर समस्याओ का सबध ग्रामीणो के जीवन से है । अत. मेरी यह दृढ मान्यता है कि जब तक ग्रामवासी स्वय इन समस्याओ के निवारण मे प्रत्यक्ष रूप से नही जुडेगे तब तक उनमे राजनीतिक जागृति का श्रीगणेश नही होगा एव जब तक वह अपने महत्वपूर्ण समस्याओ के निदान के लिए राजनेताओ पर निर्भर रहेगा तब तक उसके मसीहा ही उसका शोषण करते रहेगे तथा इस तरह राजनीतिक सुधार की बुराइया ही उसे ग्रस लेगी ।

"इसका यह तात्पर्य नही है कि आजकल ग्रामीण कोई सुखी व्यक्ति होता है । वह तो अत्यन्त शोषित प्राणी है । पर यदि हमे उस शोषण से मुक्त करना है तथा उसका जीवन स्तर ऊचा उठाना है तो हमे ऐसे तरीके तथा माध्यम सुझाने होगे जिससे कि वह अन्तत अपना मुक्तिदाता स्वय ही बन जाए ।

"अतएव हमारा लक्ष्य यही होना चाहिए कि हर समस्या के निवारण मे उसकी प्रत्यक्ष सहभागिता होनी चाहिए । अत मै तो यही सुझाव देना चाहूगा कि हमे एक ऐसा पिरेमिड बनाना चाहिए जिससे निर्णय निचले स्तर से लिये जाये और वे ऊपर तक जाए जबकि अब तक हमारे देश मे सारे निर्णय ऊपर के स्तर पर लिये जाते रहे है । अत ठोस शब्दो मे मै यही सुझाव देना चाहूगा कि हर गाव को ग्राम पचायत व्यवस्था के आधार पर सगठित किया जाना चाहिए ।[16]

जयपुर ग्राम पचायत अधिनियम मे खालसा गावो मे, जहा की जनसख्या 1000 या इससे अधिक थी और गैर–खालसा गावो मे जहा जनसख्या 2000 या इससे अधिक थी पचायत स्थापना के लिये व्यवस्था की गई । पचायत के सदस्यो का चयन तहसीलदार द्वारा किया जाता था । पचायत सदस्यो की सख्या बहुत ही कम थी । जयपुर मे सन् 1946 मे खालसा गावो मे 194, और गैर–खालसा गावो मे 50 पचायते मौजूद थी । अधिकतर पचायते सरकारी अनुदान पर आधारित थी । मुश्किल से चद पचायतो ने ही कर या शुल्क लगा रखे थे । सरकार द्वारा अनुदान की राशि पचायत को दी जाती रही थी । सरकार ने ठिकानो से अनुरोध किया था कि वे अपने क्षेत्र मे स्थित पचायतो को अनुदान दे ताकि वे भली प्रकार से कार्य कर सकें । ऐसा अनुमान किया जाता है कि ठिकानो मे ही नही बल्कि खालसा गावो मे भी पचायतें धन, मार्गदर्शन, अनुभव, ज्ञान, आदि की कमी के कारण ठीक ढग से कार्य नही कर सकी ।

"ग्रामीण पुनर्निर्माण" नामक विभाग का स्वतंत्र अस्तित्व वर्ष 1942-43 मे हुआ जबकि इन कार्य के लिये राज्य मे 17000 रुपयो का प्रावधान रखा गया। इस मद मे राशि बढते–बढते सन् 1947–48 मे 2,27,000 हो गई। यहा यह लिखना अनुपयुक्त नही होगा कि यह राशि भी बहुत कम थी। यह राशि बजट मे दर्शाये व्यय के एक प्रतिशत से भी कम थी।

## अजमेर में ग्राम पंचायत

इस प्रदेश के छोटे व बड़े राज्यो पर नियन्त्रण स्थापित करने के लिये अ ग्रेजो ने अजमेर मे अपना कार्यालय स्थापित किया। यह कार्यालय आयुक्त के अधीन कार्य करता था। यह आयुक्त सीधा केन्द्र के प्रति उत्तरदायी था। इस क्षेत्र मे पचायतो के सदर्भ मे कोई विशेष प्रगति नही हुई, सिवाय इसके कि अ ग्रेजो द्वारा शासित प्रदश मे जो प्रयास होते थे उनकी नकल करने की यहा चेष्टा की जाती थी। स्वतत्रता के पश्चात् अजमेर का राजस्थान मे विलय 1956 मे हुआ। इसके बीच एक अजमेर ग्राम पचायत अधिनियम अवश्य पास किया गया था। यह अधिनियम अन्य क्षेत्रो मे इस विषय मे बहुत पहले ही लागू किये गये अधिनियमो से मिलता जुलता था।

## अन्य राज्यो में ग्राम पंचायतें

अन्य राज्यो मे पचायतो के विकास के लिये दिखावे मात्र के लिए छुट-पुट प्रयास अवश्य किये गये थे, लेकिन इस दिशा मे कोई महत्वपूर्ण प्रगति नहीं हो सकी थी। बीकानेर ने 1928 मे पचायत कानून बनाने मे पहल की। इससे पूर्व राजस्थान मे कही भी पचायतो का आधार लिखित कानून नही था। करौली मे 1939 मे ग्राम पचायत अधिनियम पारित किया गया। मेवाड ग्राम पच यत अधिनियम सन् 1940 मे पास किया गया। मारवाड ग्राम पचायत अधिनियम सन् 1945 मे पारित किया गया। इससे मिलता जुलता विधान भरतपुर में 1944 मे और सिरोही मे 1947 मे बनाया गया। सन् 1948 मे लगभग सभी राज्य पचायत अधिनियम पारित करने की तैयारी म थे लेकिन राजस्थान के सयुक्त राज्य के निर्माण से वे प्रयास स्थगित हो गए। इस दिशा मे जो भी प्रयास हुआ वह विश्व युद्ध के पश्चात् केन्द्र द्वारा सवैधानिक सुधार के लिये डाले गए दबाव का परिणाम था। उपरोक्त अधिनियम इसी क्रम मे पारित किये गये थे। लगभग सभी पुराने अधिनियमो मे पचायतो को सफाई और छोटे-मोटे झगड़े निपटाने सबधी सीमित कार्य ही सौंपे गए थे और पचायतो का गठन नामजदगी द्वारा किया जाता था।

## स्वतंत्रता के पश्चात का पंचायती राज

सन् 1948 मे माणिक्यलाल वर्मा के नेतृत्व में संयुक्त राजस्थान सरकार द्वारा पचायती राज्य अध्यादेश पारित किया गया।[18] यह अध्यादेश प्रमुखतया

मेवाड ग्राम पचायत अधिनियम, 1945 पर आधारित था। इस अध्यादेश की प्रमुख विशेषता यह थी कि इसमे एक या एक से अधिक गावो के लिये पचायत के गठन का प्रावधान था। अध्यादेश के परिणामस्वरूप उदयपुर, कोटा, प्रतापगढ, कुशलगढ, बासवाडा, डूगरपुर, आदि रियासती राज्यो मे चुनाव के द्वारा पचायतो का गठन किया गया। जयपुर और जोधपुर जैसे राज्यो ने अपने पचायत अधिनियमो मे सशोधन करके वयस्क मतदान की व्यवस्था की और पचायतो की आय के स्रोत दिये।

सन 1949 मे जयपुर, जोधपुर भरतपुर, बीकानेर आदि राज्यो को सयुक्त राजस्थान मे मिलाकर बृहद् राजस्थान (जिसे अब राजस्थान कहा जाता है) का निर्माण किया गया। इस प्रकार उस समय कई ग्राम पचायत अधिनियम लागू थे इससे अनेक प्रशासनिक कठिनाइया सामने आई। अधिनियमो मे एकरूपता की कमी की ओर बृहद राजस्थान के श्रीगणेश के समय भी ध्यान दिलाया गया। किन्तु किन्ही कारणो से इस ओर काफी समय तक कोई कदम नही उठाया गया। अन्त मे 1953 मे विधान सभा द्वारा राजस्थान पचायत अधिनियम पारित किया गया। इस अधिनियम पर राष्ट्रपति की सहमति मिल जाने पर यह 1 जनवरी, 1954 को लागू किया गया। नये कानून के अधीन जहा पचायते थी, वहा उन्हे पुनर्गठित किया गया और जहा नहीं थी वहा पहली बार पचायतो की स्थापना की गई।

जब भारतीय सविधान बना, यह निर्विवाद हो गया कि महात्मा गाधी की ग्राम गणराज्य की धारणा सविधान निर्माताओ को स्वीकार्य नही है। यही कारण है कि ग्राम पचायतो को राज्य के नीति निर्देशक तत्वो मे ही स्थान देना उपयुक्त समझा गया। तथापि सविधान के अनुच्छेद 40 मे कहा गया है :

> "राज्य ग्राम पचायतो की स्थापना के लिए आवश्यक कदम उठायेगा और उन्हे ऐसी शक्तिया और अधिकार प्रदान करेगा जो उन्हे स्वायत्त शासन की इकाई के रूप मे कार्य करने मे सक्षम बनाने के लिए आवश्यक है।"

## सामुदायिक विकास योजना और राष्ट्रीय प्रसार सेवाएं

भारत के प्रथम प्रधानमन्त्री श्री जवाहरलाल नेहरू का झुकाव आर्थिक विकास के पश्चिमी ढग के प्रति था। अत उन्होंने विकास हेतु एक तरफ तो ससदीय शासन प्रणाली को यन्त्र के रूप मे अपनाया और दूसरी तरफ नौकरशाही यन्त्र के रूप में स्वीकार किया। यही कारण है कि नेहरू के चिंतन मे पचायत राज को अत्यन्त सीमित महत्व प्राप्त हुआ। पर जब 1952 मे प्रथम पचवर्षीय योजना का श्री गणेश किया गया तो आर्थिक विकास के कार्यक्रमो मे सामान्य जनता

को जोडने की समस्या की ओर उनका ध्यान गया। जब वे संयुक्त राज्य अमेरिका गए, तो वे वहा से ब्लॉक विकास का मॉडल लेकर आए और अमरीकी ब्लॉक पद्धति का अनुकरण करते हुए पूरे भारतवर्ष को ब्लॉको मे बाट दिया गया। इस तरह भारतवर्ष मे 1952 मे 1957 तक ब्लॉक विकास अधिकारी जनता के आर्थिक विकास के कार्यक्रमो को लागू करने मे जुटे रहे।

नियोजित विकास के अ ग की भाति 2 अक्टूबर, 1952 को भारत के अन्य राज्यो की भाँति राजस्थान मे सामुदायिक विकास योजनाओ का प्रारम्भ किया। इस कार्यक्रम का उद्देश्य स्वय के प्रयत्नो से ग्रामीण समुदाय मे अपनी आवश्यकताओ को देखते हुए विकास करना था। इसके अन्तर्गत यह आशा की गई थी कि प्रारम्भ मे पहल (Initiative) सरकार करगी और धीरे-धीरे ग्रामीण जनता मे पहलकदमी की भावना जागृत होगी और धीरे-धीरे सरकारी पहलकदमी की कोई आवश्यकता नही रहेगी। वर्षो की गुलामी के कारण जनता की, हर छोटी व बडी आवश्यकता के लिये सरकार पर आश्रित रहने की जो प्रवृत्ति पड गई थी उसे समाप्त करके उन्हे स्वावलम्बी बनाना था। उन्हे इसके तहत आगे बढकर अपनी आवश्यकता के लिये स्वयं विचार कर पूर्ण करने के प्रयत्न के लिये जागृत व प्रेरित करना था। इस कार्यक्रम को पूरा करने के लिए स्थानीय सस्थाओ को सजीव बनाने और जहा स्थानीय सस्थाए न हों, वहा नई सस्थाए बनाने का विचार था। ग्रोमोर फूड एनक्वायरी कमेटी की सिफारिश पर 1953 मे राष्ट्रीय प्रसार सेवाओ का प्रारम्भ किया गया। प्रथम योजना मे देश के आर्थिक और सामाजिक उत्थान के लिये प्रयत्न किये गये।

सामुदायिक विकास योजना और राष्ट्रीय प्रसार सेवाओ के सफल प्रशासन की दृष्टि से राजस्थान मे ग्राम पचायतो का विकास किया गया। और ब्लॉक स्तर पर ब्लॉक पचायत और जिला स्तर पर जिला बोर्ड का गठन किया गया।[19]

—

सामुदायिक विकास योजना और राष्ट्रीय प्रसार सेवाओ पर एक के बाद एक मूल्याकन प्रतिवेदन मे इन कार्यक्रमो की असफलता का वर्णन किया गया। ससद मे और ससद के बाहर इन कार्यक्रमो की अत्यधिक आलोचना की गई और इन्हे समाप्त करने की बात कही गयी। जनवरी 1957 मे बलवन्तराय मेहता की अध्यक्षता मे एक समिति नियुक्त की गई। इस समिति का कार्य इन योजनाओ का [illegible] करके कार्यात्मक व सगठनात्मक कमिया बताते हुए सुधार के सुझाव देना [illegible] समिति ने भी यह बताया कि ग्रामीण जनता मे ये कार्यक्रम स्थानीय रुचि [illegible] कर पाए हैं। दल ने अपने प्रतिवेदन मे कहा कि "जब तक हम एक [illegible] एव लोकतन्त्रीय सस्था का निर्माण नही करते जो लोगो मे इतनी

मात्रा मे स्थानीय रुचि, देखभाल एवं सतर्कता उत्पन्न कर दे और इस सम्बन्ध मे आश्वस्त कर दे कि स्थानीय कार्यों पर खर्च किया गया धन क्षेत्र की आवश्यकताओ एव इच्छाओ के अनुरूप होगा, उस सस्था को पर्याप्त शक्ति एव समुचित मात्रा मे धन सौंपते हैं तब तक हम विकास के क्षेत्र मे स्थानीय रुचि उत्पन्न करने तथा स्थानीय प्रेरणा जगाने मे समर्थन नही हो सकते।"[20]

बलवन्तराय मेहता समिति ने 1957 के अन्त मे अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत की। समिति ने सुझाव दिया कि एक ऐसे कार्यक्रम को, जिसका कि लोगों के दिन प्रतिदिन के जीवन से सम्बन्ध है। केवल उन लोगो के स्वय के ही लिए कार्यान्वित किया जा सकता है। समिति ने प्रजातान्त्रिक विकेन्द्रीकरण (Democratic Decentralisation) की सिफारिश की। समिति ने कहा कि गाँव, ब्लाक और जिला स्तरो पर चुनी हुई और परस्पर सम्बन्धित लोकतन्त्रीय सस्थाओ की स्थापना की जाए और इन सस्थाओ को ही सभी नियोजन और विकास सम्बन्धी कार्य सौंपे जाए। इस प्रकार इस त्रि-स्तरीय योजना की सिफारिश की गई। निचले स्तर पर ग्राम पचायतें, मध्यस्तर पर पचायत समिति और सर्वोच्च या जिले स्तर पर जिला परिषद् के निर्माण करने की सलाह की गई। इस स्कीम को लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण नाम दिया गया। लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीयकरण के पीछे यह विचारधारा निहित है कि गावो के लोग अपने शासन का उत्तरदायित्व सभालें। ग्रामीण लोग न केवल कार्यक्रमो के क्रियान्वयन मे ही भाग लें, अपितु उन्हे यह अधिकार भी हो कि वे अपनी आवश्यकताओं के विषय मे स्वय ही निर्णय भी लें।

सन् 1958 मे राष्ट्रीय विकास परिषद् ने बलवन्तराय मेहता समिति की प्रजातांत्रिक विकेन्द्रीयकरण की सिफारिशें स्वीकारते हुए राज्यो से इसे कार्यान्वित करने को कहा।[21] आध्र प्रदेश मे प्रयोग के विचार से अगस्त 1958 मे कुछ हिस्सों मे लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीयकरण को लागू किया गया। 2 अक्टूबर 1959 को प. जवाहरलाल नेहरू ने नागौर मे प्रजातान्त्रिक विकेन्द्रीयकरण की योजना का श्रीगणेश किया और इसी दिन सम्पूर्ण राजस्थान मे इसे लागू किया गया।[22] जिस समय इसका श्रीगणेश किया जा रहा था, श्री नेहरू ने कहा कि 'डेमोक्रेटिक डीसेन्ट्रलाइजेशन' शब्द विदेशी लगता है और इसे कोई स्वदेशी नाम दिया जाना चाहिए। वहा उपस्थित लोगो मे से किसी ने इसके लिये "पचायती राज" नाम देने का सुझाव दिया। नाम एकदम उपयुक्त पाकर, तभी से इस प्रजातान्त्रिक विकेन्द्रीयकरण की योजना को 'पचायती राज' कहा जाने लगा। इस प्रकार राजस्थान सबसे पहला राज्य है जिसने सम्पूर्ण राज्य मे पचायती राज की स्थापना की। इसके अन्तर्गत नीचे के स्तर पर ग्राम पचायतो का गठन किया गया।[23] मध्यस्तर पर पचायत समितिया बनाई गई जो सबसे महत्वपूर्ण और शक्तिशाली

संस्थाए है। जिला स्तर पर जिला परिषद का गठन किया गया (देखिये चार्ट न 1)। जिला परिषद् ने जिला बोर्ड का स्थान ले लिया। जिला परिषदें केवल पर्यवेक्षण और समन्वय स्थापित करने वाली संस्थाए है। इन्हे अधिक कार्यकारी शक्तिया प्राप्त नही है। राजस्थान में इस समय 27 जिला परिषदें, 236 पचायत समितिया और 7292 ग्राम पचायतें है (देखिये तालिका I)।

यहा यह बताना अनुपयुक्त नहीं होगा कि बलवन्तराय मेहता समिति के प्रतिवेदन को राज्यो ने अपने-अपने ढग से क्रियान्वित किया है। पूरे भारत में विकेन्द्रीयकरण के तीन मॉडल नजर आते हैं। एक राजस्थान का जहा पचायत समिति की केन्द्रीय भूमिका निर्धारित की गई है। यह मॉडल लगभग वही है जो बलवन्तरायमहता समिति ने सुझाया है। दूसरा महाराष्ट्र का है। वहा जिला परिषद् की प्रमुख भूमिका का दृष्टिगोचर होती है। तीसरा मॉडल गुजरात का है जहा जिला परिषद को प्रमुख भूमिका देते हुए कुछ कार्य पचायत समिति को भी सौंपे गए हैं। अर्थात् गुजरात का मॉडल राजस्थान और महाराष्ट्र के बीच का है, यह अवश्य है कि इसका झुकाव महाराष्ट्र की ओर अधिक है।[24] इस पुस्तक में लेखक ने मुख्यत राजस्थान की पचायती राज व्यवस्था की विस्तृत चर्चा की है। जहा तुलना करना आवश्यक समझा गया है वहा अन्य राज्यो की भी चर्चा की है। पुस्तक में एक अध्याय में राजस्थान, महाराष्ट्र, गुजरात और आध्र प्रदेश में प्रचलित पचायत राज व्यवस्था की प्रमुख विशषताओ का वर्णन किया गया है।

### तालिका—1

राज्यो और केन्द्र प्रशासित क्षेत्रो में पचायती राज सस्थाओ की सख्या

| क्रम सख्या | राज्य या केन्द्र प्रशासित क्षेत्र का नाम | जिला परिषदो की सख्या | पचायत समितियो की सख्या | ग्राम पचायत की सख्या |
|---|---|---|---|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 1 | आध्र प्रदेश | 22 | 330 | 19550 |
| 2. | असम | — | — | 714 |
| 3. | बिहार | 31 | 587 | 14378 |
| 4. | गुजरात | 19 | 182 | 12948 |
| 5. | हरियाणा | — | 93 | 5263 |
| 6. | हिमाचल प्रदेश | 12 | 69 | 2355 |
| 7. | जम्मू और कश्मीर | — | — | 1402 |
|  | कर्नाटक | 19 | 175 | 8380 |

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|---|---|---|---|
| 9 | केरल | — | — | 1001 |
| 10 | मध्यप्रदेश | — | 459 | 16229 |
| 11 | महाराष्ट्र | 25 | 296 | 24150 |
| 12 | मणीपुर | — | — | 107 |
| 13 | मेघालय | — | 20 | — |
| 14 | नागालैण्ड | — | — | — |
| 15 | उडीसा | — | 314 | 3830 |
| 16 | पजाब | 12 | 118 | 10621 |
| 17 | राजस्थान | 27 | 236 | 7292 |
| 18 | सिक्किम | — | — | 215 |
| 19 | तमिलनाडू | 24 | 376 | 12582 |
| 20 | त्रिपुरा | — | — | 689 |
| 21 | उत्तरप्रदेश | 56 | 885 | 72853 |
| 22 | पश्चिम बगाल | 15 | 324 | 3242 |
| 23 | अण्डमान और निकोबार द्वीप | — | — | 38 |
| 24 | अरुणाचल प्रदेश समूह | 9 | 1 | 704 |
| 25 | चण्डीगढ | 1 | 1 | 21 |
| 26. | दादरा और नगर हवेली | — | 4 | 10 |
| 27. | दिल्ली | — | 5 | 204 |
| 28 | जी. डी एण्ड दियू | — | — | — |
| 29. | लक्षद्वीप | — | — | — |
| 30. | मिजोरम | — | — | — |
| 31. | पाण्डीचेरी | — | 11 | — |
| 32. | गोआ | — | — | 193 |

**स्रोत :** पचायती राज एट ए ग्लैंस (सांख्यिकी 1980–81) भारत सरकार, ग्रामीण विकास मन्त्रालय (एण्डमिनिस्ट्रेटिव इण्टेलिजेन्स डिविजन), नई दिल्ली।

यहा पर हम प्रोफेसर इकबाल नारायण की इस बात को रेखांकित करना चाहेगे कि लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीयकरण का प्राचीन भारत की जातिगत और समाजगत व्यवस्था से कोई लेना देना नहीं है। वस्तुत वे लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीयकरण के दो उद्देश्य बतलाते है। पहला, राजनीतिकरण का उनका लक्ष्य रहा है अर्थात् ग्रामीणजनो तक राजनीतिक जागृति का प्रचार और प्रसार। दूसरा, उसका

लक्ष्य ग्रामिक विकास मे जनता की साझभागीदारी हासिल करना है जिससे कि स्वेनिग फ्रीम विनो की धारणा फलें तथा फूले।

सन्दर्भ :

1 पचायती राज के ऐतिहासिक विकास के विस्तृत अध्ययन के लिए पढ़िए (अ) आर वी जथार, इवोल्यूशन ऑफ पचायती राज इन इण्डिया, 1964, (ब) एच डी मालविया, विलेज पचायत इन इण्डिया 1965, (स) ए एस अल्तेकर, ए हिस्ट्री ऑफ विलेज कम्युनिटी इन इण्डिया, 1927, और (द) ए एस अल्तेकर, प्राचीन भारतीय शासन पद्धति।

2 ए एस. अल्तेकर, प्राचीन भारतीय शासन पद्धति, 173–74।

3 उपरोक्त ही, पृष्ठ 171–73।

4. उपरोक्त ही पृष्ठ 171–72।

5 उपरोक्त ही, पृष्ठ 173–74।

6 गोपीनाथ शर्मा, राजस्थान का सामाजिक आर्थिक इतिहास, राजस्थान हिन्दी ग्रन्थ अकादमी, जयपुर।

7 बी बी मिश्रा, दी एडमिनिस्ट्रेटिव सिस्टम ऑफ दि प्रतिहार, जनरल ऑफ दी यूनिवर्सिटी ऑफ गोहाटी, वोल्यूम 3, 1952।

8 ए एस अल्तेकर प्राचीन भारतीय शासन पद्धति, पृष्ठ 173–74।

9 एटरोटाज ऑफ जयपुर, जयपुर रिकोर्डस, स्टेट आरकाइव्ज, बीकानेर।

10 पी शरण प्रोविंशियल गोर्मेन्ट ऑफ दी मुगल्स, पृष्ठ 144–45।

11 जेम्स टोड, एनल्स एण्ड एण्टीक्यूटीज ऑफ राजस्थान, वोल्यूम 2 पृष्ठ 130–31, 499 और 548।

12 बी पी गुप्ता, ग्रोथ ऑफ एडमिनिस्ट्रेशन इन बीकानेर स्टेट, अप्रकाशित, पी एच डी. थीसिस, राजस्थान विश्वविद्यालय 1959, पृष्ठ 129–31।

13 उक्त ही, पृष्ठ 130।

14. जेम्स टोड, पूर्वोद्धृत, पृष्ठ 139स31।

15. देखिए केशव कुमार ठाकुर, राजस्थान का इतिहास (टोड की पुस्तक एनल्स एण्ड एण्टीक्यूटीज ऑफ राजस्थान का हिन्दी अनुवाद (1962, पृष्ठ, 88–91।

16 रिपोर्ट ऑफ दी कमेटी ऑफ कोन्स्टीट्यूशनल रिफोर्म, गवर्नमेंट ऑफ दी स्टेट ऑफ जयपुर, 1943. पृष्ठ 63-64।

17. जोधपुर मे ग्राम पचायत के इतिहास के लिए देखिए : प्रकाश लाल माथुर. "दि विलेज पचायत इन दी फोरमर स्टेट आफ जोधपुर क्वाटरली जनरल आफ लोकल सेल्फ गवर्नमेंट इन्स्टिट्यूट, वोल्यूम सख्या 2 और 3, अक्टूबर–दिसम्बर, 1968 और जनवरी–मार्च 1969, पृष्ठ 89–200 ।

18 एच. डी मालविया, विलेज पचायत इन इण्डिया, 1956 ।

19 जहूरूल हुसन शेरिब, आर्गनाइजेशन आफ रूरल सेल्फ गवनमेंट, 1958 पृष्ठ 9 ।

20. भारत सरकार, योजना आयोग, रिपोर्ट आफ दी टीम फार दी स्टेडी आफ कम्युनिटी डवलपमेंट प्रोजेक्टस एण्ड नेशनल एक्स्टेन्शन सर्विस, 1957 पृष्ठ 5 । यह प्रतिवेदन बलवन्त राय मेहता प्रतिवेदन के नाम से जाना जाता है ।

21. डी सी पीटर, गवर्नमेंट इन रूरल इण्डिया, 1964 पृष्ठ 48 ।

22. पूर्वोक्त, पृष्ठ 68 ।

23. राजस्थान मे किस प्रकार पचायती राज व्यवस्था को अपनाया गया है इसकी विस्तृत जानकारी के लिए देखिए सी पी भाभरी, एडमिनिस्ट्रेशन आफ जिला परिषद् इन राजस्थान ए केस स्टडी, पोलीटिकल साइन्स रिव्यू, वोल्यूम 5, नम्बर, 2 अक्टूबर 1966, पृष्ठ 292–303 ।

24 देखिए (i) पचायती राज ए कम्परेटिव स्टेडी आन लेजिसलेशन्स, मिनिस्ट्री आफ कम्युनिटी डवलपमेंट एण्ड कोआपरेशन (डिपार्टमेंट ऑफ कम्युनिटी डवलपमेंट) गोर्मेण्ट ऑफ इण्डिया, नई दिल्ली, अप्रेल 1952; और (ii) पचायती राज एट ए ग्लांस (एज ऑन 31 मार्च, 1966), मिनिस्ट्री ऑफ फूड एग्रीकल्चर, कम्युनिटि डवलपमेंट एण्ड कोआपरेशन (डिपार्टमेंट ऑफ कम्युनिटि डवलपमेंट, गोर्मेण्ट ऑफ इण्डिया, नई दिल्ली, 1966) ।

लक्ष्य आर्थिक विकास मे जनता को साहभागीदारी हासिल करना है जिससे कि प्लेनिंग फ्रोम बिलो की धारणा फले तथा फूले।

सन्दर्भ :

1. पचायती राज के ऐतिहासिक विकास के विस्तृत अध्ययन के लिए पढिये (अ) आर. बी जथार, इवोल्यूशन ऑफ पचायती राज इन इण्डिया, 1964; (ब) एच डी. मालविया, विलेज पचायत इन इण्डिया, 1965; (स) ए एस. अल्तेकर, ए हिस्ट्री आफ विलेज कम्युनिटी इन इण्डिया; 1927, और (द) ए एस. अल्तेकर, प्राचीन भारतीय शासन पद्धति।
2 ए. एस. अल्तेकर, प्राचीन भारतीय शासन पद्धति, 173–74 ।
3 उपरोक्त ही, पृष्ठ 171–73 ।
4. उपरोक्त ही पृष्ठ 171–72 ।
5 उपरोक्त ही, पृष्ठ 173–74 ।
6. गोपीनाथ शर्मा, रास्थान का सामाजिक आर्थिक इतिहास, राजस्थान हिन्दी ग्रन्थ अकादमी, जयपुर।
7. बी. वी मिश्रा, दी एडमिनिस्ट्रेटिव सिस्टम आफ दि प्रतिह सं, जनरल ऑफ दी यूनिवर्सिटी ऑफ गाहाटी, वोल्यूम 3, 1952 ।
8. ए एस. अल्तेकर प्राचीन, भारतीय शासन पद्धति, पृष्ठ 173–74 ।
9. एटरोटाज ऑफ जयपुर, जयपुर रिकोर्डस, स्टेट आरकाइव्ज, बीकानेर।
10. पी शरण प्रोविंशियल गोर्मेन्ट आफ दी मुगल्स, पृष्ठ 144–45 ।
11 जेम्स थोड, 'एनल्स एण्ड एण्टीक्यूटीज आफ राजस्थान, वोल्यूम 2 पृष्ठ 130–31, 499 और 548 ।
12. बी. पी. गुप्ता, ग्रोथ आफ एडमिनिस्ट्रेशन इन बीकानेर स्टेट, अप्रकाशित, पी. एच. डी. थीसिस, राजस्थान विश्वविद्यालय 1959, पृष्ठ 129–31 ।
13 उक्त ही, पृष्ठ 130 ।
14. जेम्स टोड, पूर्वोक्त, पृष्ठ 139स31 ।
15. देखिए : केशव कुमार ठाकुर, राजस्थान का इतिहास (टोड की पुस्तक एनल्स एण एण्ड टीक्यूटीज ऑफ राजस्थान का हिन्दी अनुवाद (1962, पृष्ठ, 88–91 ।
16. रिपोर्ट ऑफ दी कमेटी ऑफ कोन्स्टीट्यूशनल रिफोर्म, गवर्नमेंट ऑफ दी स्टेट ऑफ जयपुर, 1943, पृष्ठ 63-64 ।

17 जोधपुर मे ग्राम पंचायत के इतिहास के लिए देखिए : प्रकाश लाल माथुर 'दि विलेज पंचायत इन दी फोरमर स्टेट ग्राफ जोधपुर क्वाटरली जनरल ग्राफ लोकल सेल्फ गवर्नमेंट इन्स्टिट्यूट वोल्यूम सख्या 2 और 3 अक्टूबर-दिसम्बर, 1968 और जनवरी–मार्च 1969, पृष्ठ 89–200 ।

18 एन डी मालविया विलेज पंचायत इन इण्डिया 1956 ।

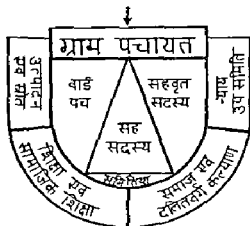
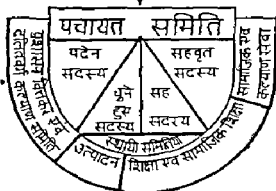
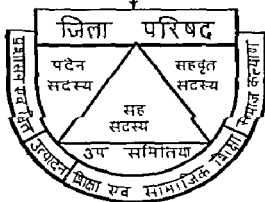
→ 19 जहूरूल हसन शेरिब ऑर्गनाइजशन ग्राफ रूरल सेल्फ गवर्नमेंट, 1958 पृष्ठ 9 ।

20 भारत सरकार, योजना आयोग रिपोर्ट ग्राफ दी टीम फार दी स्टेडी ग्राफ कम्युनिटी डवलपमेंट प्रोजेक्टस एण्ड नेशनल एक्स्टेन्शन सर्विस 1957 पृष्ठ 5 । यह प्रतिवेदन बलवन्त राय मेहता प्रतिवेदन के नाम से जाना जाता है ।

21 डी सी पीटर गवर्नमेंट इन रूरल इण्डिया, 1964 पृष्ठ 48 ।

22 पूर्वोक्त पृष्ठ 68 ।

23 राजस्थान मे किस प्रकार पंचायती राज व्यवस्था को अपनाया गया है इसकी विस्तृत जानकारी के लिए देखिए सी पी भामरी, एस्टेब्लिशमेंट ग्राफ जिला परिषद् इन राजस्थान ए केस स्टडी, पालीटिकल साइन्स रिव्यू वोल्यूम 5, नम्बर, 2 अक्टूबर 1966, पृष्ठ 292–303 ।

24 देखिए (i) पंचायती राज ए कम्परेटिव स्टेडी ग्रान लेजिसलेशन्स मिनिस्ट्री ग्राफ कम्युनिटी डवलपमेंट एण्ड कोआपरेशन (डिपार्टमेंट ग्राफ कम्युनिटी डवलपमेंट) गोर्मेण्ट ग्राफ इण्डिया, नई दिल्ली, अप्रेल 1952, और (ii) पंचायती राज एट ए ग्लास (एज ग्रॉन 31 मार्च, 1966) मिनिस्ट्री ऑफ फूड एग्रीकल्चर, कम्युनिटि डवलपमेंट एण्ड कोआपरेशन (डिपार्टमेंट ग्राफ कम्युनिटि डवलपमेन्ट, गोर्मेण्ट ऑफ इण्डिया नई दिल्ली, 1966) ।

ग्राम सभा
ग्राम पचायत
सरपच
उपसरपच
ग्राम सेवक एव पदेन सचिव
ग्राम पचायत
वार्ड पच
सहवृत सदस्य
सह सदस्य
समितिया
शिक्षा एव सामाजिक शिक्षा
समाज एव दलितवर्ग कल्याण
पचायत समिति
प्रधान
उप प्रधान
विकास अधिकारी
प्रसार अधिकारी
पदेन सदस्य
सहवृत सदस्य
चुने हुए सदस्य
सह सदस्य
स्थायी समितियां
उत्पादन
शिक्षा एव सामाजिक शिक्षा
जिला परिषद
जिला प्रमुख
सचिव
जिला स्तरीय अधिकारी
पदेन सदस्य
सहवृत सदस्य
सह सदस्य
उप समितिया
उत्पादन
शिक्षा एव सामाजिक शिक्षा
समाज कल्याण

# 2
# पंचायती राज का सैद्धान्तिक परिप्रेक्ष्य

पचायती राज के सम्बन्ध मे अभी कोई सर्वसम्मत विचारधारा का विकास नही हो पाया है। वास्तविकता यह है कि पचायती राज के सम्बन्ध म उतनी ही विचार धारायें है, जितने कि व्यक्तियो के वर्ग विचारधारा के निर्माण के लिये प्रयास करते है। पचायती राज के सम्बन्ध मे न केवल भिन्न-भिन्न दृष्टिकोण प्रचलित हैं बल्कि इस सम्बन्ध म दृष्टिकोणो मे परस्पर विरोध भी व्याप्त है। पचायती राज की विचारधारा पर वैज्ञानिक अध्ययन होना अभी बाकी है, फिर भी प्रासगिक प्रमुख विचारधाराओ का वर्णन यहा किया जा रहा है।

## 1 सर्वोदय विचारधारा

किसी भी देश के राष्ट्रीय स्वाधीनता के प्रसग मे एक ऐसा अवसर आता है कि वह जब अपने व्यक्तित्व की अभिव्यक्ति और अस्मिता की रक्षा के लिये अपने अतीत मे भाकता है और वह वहा से एक नई शक्ति तथा नई प्रेरणा प्राप्त करता है। भारतीय स्वाधीनता सग्राम मे जो भी विचार-धाराए आई वे वैदिक एव उपनिषदीय हैं तथा प्राचीन ग्रन्थो से ग्रहण की गई है, चाहे वह स्वराज्य की धारणा हो स्वदेश की भावना हो या पचायती राज की धारणा। इस प्रसग मे महर्षि अरविंद, महात्मा गाधी, विनोबा भावे तथा जयप्रकाश नारायण ने प्राचीन भारतीय चिन्तन परम्परा से एक नया वैचारिक प्रतिमान स्थापित करने का प्रयास किया। महात्मा गाधी की तो यह निश्चित धारणा थी कि पश्चिमी सभ्यता मानवता के लिए सबसे बडा अभिशाप है। उन्होने इसका निदान भारतीय सभ्यता मे पाया। इस प्रसग मे उनकी कृति "हिन्द स्वराज" एक नई धारा का सूत्रपात करती है।[1] गाधी ने तो ससदीय प्रणाली की सफलता के प्रति भी अत्यधिक आशकाए प्रदर्शित की और वे उसे

एक "बाभ औरत" की सजा देने स भी नही चूक । यह इस देश का दुर्भाग्य था कि किसी ने भी सत्य, अहिंसा और असहयोग की मान्यताओ को एक आस्था, एक विश्वास और एक धर्म के रूप म स्वीकार नही किया । सभी न इसे स्वाधीनता प्राप्त करने का एक साधन तथा सफलता प्राप्त करन की एक रणनीति ही माना। यही कारण है कि देश अभी तक भी विकास की कोई स्वदेशी रणनीति नही बना पाया है।

गाधी यह मानते थे कि इस देश की समाज व्यवस्था मे सबस बडा परिवर्तन अग्रेजी शासन की स्थापना से आया क्योकि शको, हूणो, मगालो तथा मुगलो के आक्रमणो से भी इस देश का व्यापक भाग सर्वथा अप्रभावित रहा। जैसा कि सर चार्ल्स मेटकाफ न भी लिखा है कि जब भी कोई आक्रमणकारी गावो से गुजरते थे तो लोग गाव छोड कर भाग जाते थे और आक्रमणकारी क गुजर जाने के पश्चात् वापस आकर अपना कार्य सभाल लते थे ।[3]

इसका कारण यह है कि वैदिक काल से 1857 तक, इस देश म जो समाज व्यवस्था पाई जाती थी, उसकी प्रकृति समतामूलक नही थी तथा नही व्यक्तिगत स्वाधीनता ही उपलब्ध थी । पर व्यवस्थाओ मे निम्नलिखित विशेषताए पाई जाती थी ।

1 प्रारम्भ मे जो यज्ञ व्यवस्था थी वही जिजमानी व्यवस्था मे परिणित हो गई । उसमे समाज के हर वर्ग की एक निश्चित भूमिका थी और हर वर्ग के भरण पोषण का इन्तजाम किया गया था ।

2 चू कि यह देश प्रारम्भ से ही कृषि प्रधान रहा है और यहा पर भूमि पर खेती ही उत्पादन का प्रमुख साधन थी । ध्यान रखने योग्य तथ्य यह है कि भूमि इस देश म कभी भी व्यक्तिगत अधिकार की वस्तु नही मानी गई । अर्थात् कोई भी व्यक्ति स्वेच्छा से यहा पर जमीन खरीद या बेच नही सकता था । इसके लिए उसे ग्राम सभा से अनुमति लेने की आवश्यकता पडती थी ।

3 गोचर की भूमि, चरागाह की भूमि और जगलात की देखभाल की जिम्मेदारी ग्राम सभा की होती थी और इस बारे म राजा के अधिकार नगण्य होत थ ।

4 राजा के और ग्रामीणो के सम्बन्ध फसल के 10वें हिस्से देन तक

हो सीमित थे। इसके बदले वह ग्रामीणो की रक्षा करने की जिम्मेदारी लेता था।

5 अन्य सभी मामलो मे, जैसे कर लगाने, बाहरी लोगो से चुगी वसूल करने मे ग्राम सभा की भूमिका महत्त्वपूर्ण होती थी।

अत इस देश मे समस्या तब आई जब अंग्रेजो के साथ एक नई आर्थिक व्यवस्था भी इस देश मे आई। जिसकी प्रकृति न केवल पूजीवादी थी बल्कि वह बाजार पर आधारित अर्थव्यवस्था से भी सचालित होती थी। अंग्रेजो ने आकर यहा की भूमि और मनुष्य के सम्बन्धो को बदल डाला। उन्होने अपने शासन को मजबूत करने के लिए एक तरफ रैयत बनाए और दूसरी तरफ जमीदार, जागीरदार, नम्बरदार और बसवेदार बनाए। उन्होने पहली बार भूमि को क्रय और विक्रय की वस्तु बना दिया तथा उन्होने भूमि का स्वामित्व ग्राम सभा के हाथ से निकालकर व्यक्तिगत किसानो को दे दिया। इसका परिणाम यह हुआ कि एक तरफ तो किसान अपनी साधनहीनता के कारण अपनी खेती बाडी करने मे असमर्थ हो गये और दूसरी तरफ अंग्रेजो के समर्थक जमीदार और जागीरदार वर्ग ने उन पर मनमाने टैक्स लगा दिए। इससे किसानो मे और ज्यादा गरीबी फैली और वे या तो शहरो मे भागकर मिलो मे मजदूरी करने के लिए मजबूर हो गये अथवा उन्हे गावो मे रहकर आधी बटाई पर खेती करने को बाध्य होना पडा। इससे किसानो की सामाजिक तथा आर्थिक दोनो ही प्रकार की स्थितिया कमजोर हुई। इसके अलावा पूजीवादी व्यवस्था ने जिजमानी व्यवस्था को भी चकनाचूर कर दिया। पहले अर्थव्यवस्था का सारा काम वस्तुओ के विनिमय पर आधारित था जबकि अब मुद्रा की भूमिका महत्वपूर्ण हो गई, परिणामस्वरूप जो पहले सामाजिक सम्बन्ध हुआ करते थे, वे अब सारे आर्थिक सम्बन्धो मे बदल गए।

अंग्रेजो ने भारतीय प्रशासन को 'विधि और व्यवस्था' के उद्देश्य से सगठित किया और कलेक्टर उसकी प्रमुख धुरी बना। वह एक तरफ तो राजस्व वसूली का काम करता था तथा दूसरी तरफ वह 'विधि और व्यवस्था' बनाए रखने का काम करता था।[4] राजस्व वसूली के लिए अंग्रेजो ने यह जाल गावो तक फैला दिया। और 'कलक्टर', तहसीलदार और पटवारी इस व्यवस्था के सूत्रधार बने। गावो मे प्रशासन का सबसे बडा प्रतिनिधि पटवारी बना। इस तरह पटवारी, पटेल और सिपाही पूरी व्यवस्था को चलाने लगे। प्रश्न यह है कि

क्या यह विधि और व्यवस्था को बनाए रखने वाला प्रशासक विकासात्मक भूमिका भी निभा सकता है ?[5] इस सवाल का गहरा सम्बन्ध पचायती राज की विचारधारा स भी है। गाधी इस बात को समझ गये थ तभी उन्होने कहा था कि "स्वराज्य मे समाज की प्रमुख इकाई परिवार होगा और राजनैतिक व्यवस्था की प्रमुख इकाई ग्राम होगा। यह ग्राम गणराज्य सभी आन्तरिक मागो की पूर्ति के लिए आत्म निर्भर होगा और वह कुछ एक मामलो म पर-निर्भर भी होगा। यह व्यवस्था पिरामिडीय नही होगी जिसमे कि आधार शिखर को बनाए रखता है बल्कि यह व्यवस्था समुद्रीय होगी जिसमे कि व्यक्ति ही इसका प्रमुख केन्द्र होगा। इसम बाहरी धाराए अन्दरूनी धाराओ को दबोचेंगी नही बल्कि वे अन्दरूनी आधारो को और शक्ति प्रदान करेंगी और बदले मे वे उनसे शक्ति भी ग्रहण करेंगी।[6] इसी तरह उन्होने कहा था कि ग्राम गणराज्य को पाच व्यक्तियो की एक पचायत सचालित करेगी और जिनका चुनाव सभी प्रौढ नरनारी हर वर्ष करेंगे।[7] भूमि और कृषि के सभी साधन समाज या ग्राम सभा के हाथ मे होगे। अतिरिक्त भूमि मिलने पर वे अधिक धन देने वाली फसलें उगा सकते हैं लेकिन गाजा, अफीम, तम्बाकू जैसी फसलें वे नही उगा सकेंगे।

विनोबाभावे गाधीवादी विचारधारा के पक्षपाती रहे हैं। वे इसी सदर्भ म 'साम्ययोग' की स्थापना की बात कहते थे।

जय प्रकाश नारायण ने सर्वोदय दृष्टिकोण को क्रमबद्धता प्रदान की और इसे आधुनिक रूप प्रदान करने का श्रेय भी इन्ही को है।[8] जय प्रकाश का यह दृढ विश्वास था कि ससदीय लोकतन्त्र भारत की परिस्थियो के अनुकूल नही है। उनका यह कहना था कि हमारे राजनैतिक ढांचे का आधार सही नही है। उनके अनुसार हमारा राजनैतिक ढाचा ऊपर से चौडा और नीचे से नुकीला है। यह ढाचा किसी भी दिन ढह सकता है। अर्थात् उन्होने भारतीय राजनैतिक ढाचे के पुनर्गठन की अत्यन्त आवश्यकता बताई। इसी प्रसग मे उन्होने दलविहीन राज्य व्यवस्था, सहभागी लोकतन्त्र तथा लोकनीति की चर्चा की।

इस विचारधारा के समर्थक वर्तमान ससदीय लोकतन्त्र के स्थान पर सामुदायिक लोकतन्त्र की बातें करते हैं। उनके अनुसार ससदीय लोकतन्त्र की अपेक्षा सामुदायिक लोकतन्त्र श्रेष्ठ है। ग्राम पचायत को वे इसका आधार मानते हैं और केवल इसी के प्रत्यक्ष निर्वाचन मे विश्वास रखते हैं। ग्राम पचायत के ऊपर की लोक सभा तक का चुनाव अप्रत्यक्ष रूप से होना चाहिए। ग्राम पचायत को ग्राम सभा के प्रति उत्तरदायी रखने की सिफारिश की गई है।

वास्तव मे यदि देखा जाय तो सर्वोदय दृष्टिकोण वर्तमान पचायती राज की अपेक्षा अत्यधिक व्यापक है। सर्वोदय विचारो की यह कल्पना अनेक महत्वपूर्ण प्रश्न खडे कर देती है। उदाहरणार्थ पचायती राज और उच्च स्तरीय चुनाव के बीच, और राजकीय और राष्ट्रीय स्तर के चुनाव के बीच तालमेल की क्या व्यवस्था होनी चाहिए ? क्या ग्राम पचायत को पचायती राज के ढाचे की मूलभूत इकाई मानकर चलाया जा सकता है ? क्या पचायती राज का गठन निर्दलीय आधार पर सम्भव है ?

अनेक आलोचक जयप्रकाश को एक आदर्शवादी मानते रहे हैं। मोरिस जोन्स के शब्दो मे कहा जाए तो उसे भारतीय राजनीति के 'सतवादी मुहावरे' से जोडा जा सकता है। मोरिस जोन्स कारपेन्टर ने इसे "कल्पनावादी" (utopian) की सज्ञा दी है।

## 2. स्वायत्त शासनात्मक विचारधारा

पचायती-राज के सम्बन्ध मे एक विचारधारा स्वायत्त शासन व्यवस्था की है। इसमे पचायती राज की कल्पना ग्रामीण स्वायत्त शासन के रूप मे की गई है। जय प्रकाश की तुलना मे, इस विचारधारा के लोगो ने पचायती राज की अत्यन्त ही परिमित ढग से कल्पना की है। इस दृष्टिकोण के प्रतिपादको का मत है कि ग्राम स्तर पर सभी प्रकार की प्रशासनिक व्यवस्था करने की जिम्मेदारी ग्रामवासियो मे होनी चाहिये तथा उनमे स्वय किसी भी काम मे पहल करने की शक्ति और प्रवृत्ति होनी चाहिये। उन्हे अपने अधिकारो का प्रयोग करने की, न्यूनतम उच्चस्तरीय हस्तक्षेप के अन्तर्गत, छूट होनी चाहिये। इस विचारधारा के कुछ समर्थको का तो यहा तक कहना है कि ग्राम पचायतो को राजस्व प्रशासन भी सौप दिया जाना चाहिए और धीरे-धीरे कानून और व्यवस्था कायम रखने का भी दायित्व उन पर डाल दिया जाना चाहिए। यह दृष्टिकोण सादिक अली समिति के अधिकाश गैर सरकारी सदस्यो ने व्यक्त किया था।[9]

## 3 नौकरशाही विचारधारा

इस दृष्टिकोण मे पचायती राज सस्थाओ को प्रशासनिक व्यवस्था सौपने पर बहुत कम जोर दिया गया है। इस विचारधारा के पीछे अशिक्षित ग्रामवासियो की क्षमता के प्रति अविश्वास की यह भावना काम करती है कि वह अपने आप अपनी व्यवस्था नही कर सकते। वे पचायती राज सस्थाओ को ऐसी सस्थाए मानते है जो राज्य व केन्द्र द्वारा निर्धारित कार्यक्रमो को क्रियान्वि-

करें। ये लोग इन संस्थाओं की नीति निर्माण और कार्यक्रमों के निर्माण में किसी भी प्रकार की भूमिका को पसन्द नहीं करते। वे यह मानते हैं कि कार्यक्रमों के क्रियान्वयन में आवश्यक होने पर इन संस्थाओं से सुविधानुसार सहयोग लिया जा सकता है। इन्हें स्वायत्तता और शक्ति सौंपने के स्थान पर इन संस्थाओं पर नियन्त्रण रखने पर अधिक बल दिया गया है। इस विचारधारा वालों का एक वर्ग यह कहता है कि पंचायती राज संस्थाओं को केवल अभिकर्त्ता (Agent) के रूप में काम करना चाहिए। जब कि दूसरा वर्ग इन संस्थाओं को केवल सतर्कतापूर्वक कुछ अधिकार प्रदान करने का समर्थक है। इस दृष्टिकोण का पक्षधर कर्मचारी वर्ग है।[10] सरकारी कर्मचारियों के दिन प्रतिदिन के व्यवहार और कार्यों से यह अभिव्यक्ति होती है। पंचायती राज सम्बन्धी नियमों और उप नियमों में यह विचारधारा यत्र तत्र अभिव्यक्त होती रहती है। इन संस्थाओं को तनिक भी स्वायत्तता देना कार्मिक वर्ग को अरुचिकर लगता है।[11]

इस विचारधारा की यह कमी है कि यह पंचायती राज संस्थाओं को बिना शक्ति और स्वायत्तता प्रदान किये, उनसे उत्तरदायी होने की आशा करती है। बिना शक्ति प्रदान किये, उन्हें उत्तरदायी कैसे ठहराया जा सकता है? फिर पंचायती राज के निर्माण का उद्देश्य ही यह है कि जन प्रतिनिधियों को नीति-निर्माण में सहभागिता प्रदान की जाये।

### 4 विकासवादी विचारधारा

विकासवादी विचारधारा के सम्बन्ध में बलवन्तराय मेहता समिति प्रतिवेदन में कुछ विचार व्यक्त किये गये हैं।[12] इनका मानना है कि सामुदायिक कार्यक्रम जनता में आत्म विश्वास उत्पन्न करने और उत्साह तथा स्वेच्छा से जनता में ग्राम विकास के कार्यों को नियोजित करने की क्षमता विकसित करने में असफल रहा है। इस कमी को सम्भवतः सामुदायिक प्रशासन और विशेष तौर से ग्राम विकास की योजनायें जनता की चुनी हुई संस्था को सौंप कर पूरा किया जा सकता है। यह एक व्यापक दृष्टिकोण है, जिसके अन्तर्गत बलवन्तराय मेहता समिति प्रतिवेदन में पंचायती राज की कल्पना ग्राम विकास के सन्दर्भ में की गई है। इस दृष्टिकोण को यदि सूक्ष्मरूप से देखा जाये तो पता चलेगा कि उद्देश्य और कार्यक्रम दोनों की दृष्टि से पंचायती राज सामुदायिक विकास का विस्तार मात्र है और पंचायती राज संस्थाओं को विकास की मशीन के पुर्जों के रूप में काम करना है।

इस विचारधारा में विकास के कार्य को प्रधान माना गया है, न कि

शक्ति की । व्यवहार मे हम यह पाते हैं कि प्रतिनिधि संस्थाओ ने अधिकाधिक शक्ति प्राप्त करने मे रुचि दिखाई है । परिणामस्वरूप विकास का कार्य पिछड जाता है ।

## 5. प्रजातान्त्रिक प्रबन्ध की विचारधारा :

अशोक मेहता समिति ने पचायती राज के सम्बन्ध मे प्रजातान्त्रिक प्रबन्ध की विचारधारा को जन्म दिया है ।[13] अशोक मेहता समिति का यह निष्कर्ष है कि ग्रामीण अर्थ व्यवस्था के विकास के लिए हमे बलवन्तराय मेहता की विकेन्द्रीकरण की पद्धति से आगे जाना होगा और हमे विकास की एक नयी 'प्रजातान्त्रिक प्रबन्ध व्यवस्था" (Democratic Management System) की ओर जाना होगा ।[14] बलवन्तराय मेहता की त्रिस्तरीय व्यवस्था के स्थान पर, अशोक मेहता समिति केवल द्विस्तरीय व्यवस्था ही उपयुक्त मानती है ।[15] एक ओर तो यह मोटे तौर पर "महाराष्ट्र मॉडल" को स्वीकारती है, दूसरी ओर इसे पचायत समिति के स्थान पर मण्डल स्तर अधिक उपयुक्त जान पडा है । अशोक मेहता समिति इस स्तर पर पजाब के 'डवलपमेंट क्लस्टर्स' के प्रतिमान को स्वीकारने की बात उठाती है ।[16]

अशोक मेहता समिति यह मानकर चलती है कि विकास काफी मात्रा मे हुआ है, किसान समृद्ध हुए हैं और इन सस्थाओ का काम एक ऐसे मण्डल केन्द्र की स्थापना करना है, जहां किसानो को खाद, बीज, ट्रैक्टर के कल पुर्जे तथा अन्य साधन एक ही जगह मिलने लगें । अशोक मेहता समिति ने जहा पचायत समितियो की भूमिका को नकार दिया है वहा उसने स्थानीय स्तर पर *प्रबन्ध व्यवस्था विकसित करने पर भी जोर दिया है ।* इसके *अलावा* इस *समिति* ने इन सस्थाओ के चुनाव मे राजनैतिक दलो की खुली सहभागिता की भी पुरजोर वकालत की है (देखिये परिशिष्ट 2 मे) ।

अशोक मेहता समिति की सिफारिशो पर आध्र को छोड किसी भी राज्य सरकार ने ध्यान नही दिया है और ऐसा प्रतीत होता है कि वह राजनीति की चपेट मे आ गई है । एस आर. महेश्वरी मण्डल की महत्ता और इसकी सफलता के बारे मे बहुत सशकित है । उन्हे अभी भी पचायत समिति व्यवस्था ही अधिक प्रभावशाली दिखलाई पडती है ।[17]

## 6 साम्यवादी विचारधारा .

जब सोवियत सघ मे साम्यवादी क्रान्ति सम्पन्न हुई तो किसी ने लेनिन

से पूछा कि आप साम्यवाद की स्थापना कैसे करेंगे। लेनिन ने उत्तर दिया कि मैं सोवियतों और बिजलीघरों की स्थापना के जरिये से ही ऐसा करूंगा। सारे रूस में साम्यवादी रूस की राजनैतिक व्यवस्था की बुनियादी इकाई सोवियत ही है जहां पर कि कृषि तथा उद्योगों के बारे में महत्त्वपूर्ण नीति सम्बन्धी निर्णय लिये जाते है। इसी प्रकार साम्यवादी चीन में भी शासन की बुनियादी इकाई कम्यून है। कम्यूनों के माध्यम से ही चीन में भूमि सुधार, महिला उद्धार और श्रमिकों के उद्धार के अनेक महत्त्वपूर्ण कदम उठाये गये हैं। भारतवर्ष में भी केरल तथा प. बंगाल की साम्यवादी सरकारों ने भी लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण की संस्थाओं के माध्यम से अपने भूमि सुधार कार्यक्रमों को बहुत आगे बढ़ाया है।

प्रसिद्ध साम्यवादी विचारक नम्बूदरीपाद ने (जो स्वयं अशोक मेहता समिति के सदस्य थे) अशोक मेहता समिति की कठोरतम आलोचना की है।[18] उनकी मान्यता है कि समिति ने जिस विकास की दुहाई दी है वह स्वयं में छद्मपूर्ण है। क्योंकि वे यह मानते हैं कि भारत में दो प्रकार का शोषण हो रहा है और उसे समझे बिना हमारे निष्कर्ष निस्तेज एवं निर्वीर्य सिद्ध होंगे। ये शोषण हैं (अ) सामन्तवादी शोषण इसके अन्तर्गत वे जाति, धर्म व भाषा के शोषण को गिनते हैं। (ब) पूंजीवादी शोषण इस शोषण के फलस्वरूप बेरोजगारों तथा भूमिहीन मजदूरों का निर्माण होता है।[19] उनका यह भी मानना है कि पूंजीवादी विकास से ग्रामों का जितना विकास हुआ है उतनी ही वहां पर विषमताएं बढ़ी हैं और उतना ही वहां पर अत्याचार बढ़ा है। अतः हमें यह भी देखना होगा कि इन पंचायती राज संस्थाओं पर समाज के कौन से वर्ग अपना नियन्त्रण स्थापित करते हैं तथा वे वर्ग विकास का लाभ किन लोगों में बांटते हैं? ऐसा तो नहीं है कि गांव का धनी किसान इन संस्थाओं की मदद से और अधिक धनी होता चला जा रहा है और भूमिहीन मजदूर और ज्यादा गरीब होता चला जा रहा है। नम्बूदरीपाद का यह कहना है कि कहीं ऐसा न हो कि लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण की इन संस्थाओं से गरीब और ज्यादा गरीब हो जाए या अनेक भागों में बंट जाए। प. बंगाल में तिभागा आन्दोलन में इन संस्थाओं की प्रमुख भूमिका रही है। इनसे वहां भूमि-सुधारों को एक नई नीति मिली है। साम्यवादी यह मानते हैं कि विकास होना तो जरूरी है लेकिन उसके साथ हमें यह देखना भी जरूरी है कि विकास किस वर्ग का हो रहा है तथा उनका विकास किन वर्गों की कीमत पर हो रहा है। कहीं धनिक किसान इन संस्थाओं की मदद

से भूमिहीन वर्गों पर अपना अत्याचारी शिकंजा तो नहीं कसता चला जा रहा है। साम्यवादी यह भी मानते है कि जब तक किसानों मे वर्ग चेतना नहीं आयेगी और किसान सभाए वर्गों के आधार पर सगठित नहीं होगी तब तक इन सस्थाओ की भूमिका नगण्य ही बनी रहेगी।

अन्त मे एक बार हम पुन सर्वोदयी विचारधारा की ओर जाना चाहेगे। क्योंकि अशोक मेहता समिति के सदस्य श्री सिद्धराज ढडढा ने अपनी असहमति सूचक टिप्पणी मे लिखा था कि ग्राम सभा को उसका पुराना स्थान दिया जाना चाहिए। वे पचायतो के चुनावो मे राजनैतिक दलो के भाग लेने सम्बन्धी निर्णय से भी असन्तुष्ट थे।[20] उन्हे अपने मत के समर्थन मे अन्य कोई सहभागी नजर नहीं आया। इससे यह स्पष्ट है कि आज महात्मा गाधी के ग्राम स्वराज्य सम्बन्धी चिन्तन से यहा का अभिजन सहमत नहीं है।

## सदर्भ

1 महात्मा गाधी, **ग्राम स्वराज्य**, नवजीवन प्रकाशन मन्दिर, अहमदाबाद।

2. सविधान निर्मात्री सभा के सामने कुछ सदस्यो ने गाधीजी के स्वराज्य और रामराज्य के विचार प्रस्तुत कर उनके स्वप्न को मूर्तरूप देने की वकालत की, लेकिन अधिक्तर सदस्यो के उन विचारो से सहमत नहीं होने से निर्णय ससदीय प्रणाली को अपनाने के ही पक्ष मे रहा। ग्राम पचायतो का प्रावधान सविधान के प्रमुख भाग मे नहीं रखकर इन्हे नीति निर्देशक तत्व मे स्थान देकर गाधीजी की आत्मा को शाति देने की चेष्टा की गई।

3 सर चार्ल्स मेटकाफ के यह विचार एलफिनस्टोन की '**हिस्ट्री आफ इण्डिया**' जोन मुरे, 1905, पृष्ठ 68 पर प्रस्तुत किये हैं।

4. क्लेवटर पर **इण्डियन जनरल आफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन** का स्पेशल ईशू देखिये : वोल्यूम नम्बर 11, पृष्ठ 196।

5 एस आर महेश्वरी, **इण्डियन एडमिनिस्ट्रेशन**, *1979*, पृष्ठ 359–360।

6 एन के. बोस, **सलेक्शन्स फ्रोम गांधी**, नवजीवन प्रकाशन मन्दिर, अहमदाबाद।

7 महात्मा गांधी, 'ग्राम स्वराज्य', नवजीवन प्रकाशन मन्दिर, अहमदाबाद, 1963, पृष्ठ 42–43।

8 विस्तृत अध्ययन के लिए देखिए जय प्रकाश नारायण लिखित ' (1) टुवर्डस ए न्यू सोसायटी, 1958, और (2) पंचायती राज एज दी बेसिस ग्राफ इण्डियन पालिटि, 1962।

9 सादिक अली प्रतिवेदन पूर्वोक्त।

10 भारत ने अंग्रेजो से विरासत मे एक ऐसी नौकरशाही प्राप्त की है जो भारतीय नागरिको या जन प्रतिनिधियो के प्रति तनिक भी जवाबदेह न होकर ब्रिटिश सम्राट या साम्राज्ञी के प्रति उत्तरदायी थी। भारतीय प्रशासन का विकास अंग्रेजो ने इस उद्देश्य से किया कि वे भारत मे अधिक से अधिक समय रह कर यहा का शोषण कर सके। अपना शासन कायम रखने के लिये उन्होने प्रशासन को कठोर, निर्दयी, अप्रजातान्त्रिक व दमनकारी बनाया। भारतीय नागरिको की स्वतन्त्रता की माग को प्रशासन रूपी यन्त्र के माध्यम से वे कुचलते रहे। ऐसे प्रशासन को प्रजातंत्र ही नहीसुहा रहा था तो उस प्रजातान्त्रिक विकेन्द्रीयकरण की बात तो पसन्द होने का प्रश्न ही नही उठता है। सम्पूर्ण नौकरशाही पचायती राज को राज्य की भुजाओ के विस्तार के अतिरिक्त कुछ भी नही मानती है। इन सस्थाओ को शक्ति देना इन्हे अखरता है। नौकरशाही विचारधारा पर देखें इकबाल नारायण, दी कोसेप्ट ऑव पचायती राज एण्ड इटस इन्स्टीट्यूशनल इम्प्लीकेशन्स इन इण्डिया, एशियन सर्वे, वोल्यूम नम्बर 9, सितम्बर 1965, पृष्ठ 459।

11. पचायती राज को पुन सजीव बनाने के उद्देश्य से राजस्थान के मुख्यमन्त्री ने जनवरी 1982 मे बीकानेर मे आयोजित पचायती राज सम्मेलन मे अनेक महत्त्वपूर्ण घोषणाए की थी। उन घोषणाओ म पचायती राज सस्थाओ को अनेक कार्य सौंपन और साथ ही अधिक स्वायत्तता देन की बात कही गई थी। लेकिन वास्तविकता यह है कि वे घोषणाए मात्र घोषणाए ही बनकर रह गई हैं क्योकि बताया जाता है कि शिथिल सेवा इसमे बडी बाधक बन गई है। नौकरशाही नही चाहती है कि पचायती राज सस्थाओ को अधिक शक्तिया और स्वायत्तता देकर नौकरशाही को इन सस्थाओ के प्रति जवाबदेह बनाया जाए।

12 विस्तृत अध्ययन के लिए देखिए . **बलवन्त राय मेहता प्रतिवेदन** ।

13 **अशोक मेहता प्रतिवेदन**, पृष्ठ 175 ।

14 प्रकाश चन्द्र शास्त्री, भारत मे पचायती राज : बलवन्त मेहता से अशोक मेहता तक, **लोक प्रशासन**, वर्ष 6, अक 1 और 2, जनवरी-जून, 1979, पृष्ठ 22 ।

15. पूर्वोक्त ।

16 प्रकाश चन्द्र शास्त्री, पूर्वोक्त, पृष्ठ 22 ।

17 एस. आर महेश्वरी, **इण्डियन एडमिनिस्ट्रेशन**, 1979, पृष्ठ 512 ।

18. विस्तृत अध्ययन के लिये अशोक मेहता समिति प्रतिवेदन से दिये नम्बूदरीपाद के विचार पढिये ।

19, प्रकाश चन्द्र शास्त्री, पूर्वोक्त, पृष्ठ 23 ।

□

# 3

# ग्राम सभा का गठन और कार्य

महात्मा गांधी ने भारत में सच्चे लोकतन्त्र की स्थापना की कल्पना की थी। उनका कहना था "सच्चा लोकतन्त्र केन्द्र में बैठे हुए बीस व्यक्तियों द्वारा नहीं चलाया जा सकता। उसे प्रत्येक गांव के लोगों को नीचे से चलाना होगा।"[1] ग्राम-स्वराज्य में गांव सम्पूर्ण सत्तायें भोगने वाला एक विकेन्द्रित राजनीतिक घटक होगा इसलिए प्रत्येक व्यक्ति का सरकार अथवा शासन में सीधा हाथ होगा।

लोकनायक जयप्रकाशनारायण भारत में प्रचलित प्रजातान्त्रिक व्यवस्था को अनुपयुक्त मानते थे। वे यह कहते थे कि हमारे प्रजातन्त्र का आधार मजबूत नहीं है। उनके अनुसार यह व्यवस्था नीचे से सकड़ी और ऊपर से चौड़ी है। आधार मजबूत नहीं होने से प्रजातन्त्र रूपी भवन कभी-भी ढह सकता है। लोकनायक के विचार में लोगों को वयस्क मताधिकार देने मात्र से ही प्रजातान्त्रिक व्यवस्था मजबूत नहीं हो जाती है। उनके अनुसार भारतीय प्रजातान्त्रिक व्यवस्था उल्टी है, जिसे सीधे किये जाने की अत्यन्त आवश्यकता है।[2] वे यह मानते थे कि संसद को अधिकाधिक शक्ति व कार्य सौंपने के स्थान पर कार्य व शक्तियां निम्न स्तर की संस्थाओं को अर्थात् ग्रामीण स्तर की संस्थाओं को बांटते हुए हम ऊपर की ओर बढ़ें। शायद सशक्त ग्राम सभा का निर्माण इस दिशा में सही कदम होगा।

भारत में पंचायती राज की यह विशेषता है कि यहां पंचायत को ग्रामीण जनता के प्रति उत्तरदायी बनाया गया है। इससे पंचायत पर लोक नियन्त्रण और लोगों में जिम्मेदारी की भावना को बल मिलता है। प्राचीन भारत में ऐसी जन सभाएं ग्रामीण प्रजातन्त्र की धुरी थी।[3] लोगों की सामान्य सभा का विचार हमारे गांवों के लिए कोई नया विचार नहीं है। सामान्य सभा का विचार प्राचीन भारत में था, जिसकी क्षमता या कालान्तर में लोप हो गया।[4] उपनिवेशी

व बीसवी सदी मे स्थापित स्वायत्त सस्थाओ मे सामान्य जन सभा को पुनर्जीवित करने पर समुचित ध्यान नही दिया गया । यही नही बल्कि इस सदी मे तीसरे, चौथे और यहा तक कि पाचवे दशक मे तैयार पचायत अधिनियमो मे भी सामान्य जन सभा को कोई वैधानिक दर्जा देने का प्रयास नही किया गया । पचायती राज की स्थापना से स्थानीय प्रजातान्त्रिक सस्थाओ को सबल बनाने के विचार को बल मिला । राजस्थान मे पचायती राज मे अधिक जन सहयोग प्राप्त करने के लिए गाव के लोगो की साधारण सभा का उपयोग किया गया । प्रारम्भ मे यह आशा की गई कि ग्राम सभा को पचायती राज व्यवस्था के अग के रूप मे सुनियमित और सुनियोजित ढग से सचालित करने की परम्परा को पुनर्जीवित करने से ग्रामीण लोगो मे उत्साह जागृत करने मे बडी मदद मिलेगी ।[5] ग्राम सभा से हमे निम्नलिखित आशाए थी

1 यह प्रजातन्त्र को मजबूत बनाएगी और प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र का उदाहरण प्रस्तुत करेगी ।

2 यह एक ऐसे मच के रूप म कार्य करेगी जहा लोग मिल सके और दिन प्रतिदिन की समस्याओ पर विचार विमर्श कर सके ।

3 इससे पचायत पर जन नियन्त्रण स्थापित होगा और पचायत को जनता से मार्गदर्शन मिलेगा ।

4 इससे सामान्य जनता और पचायत के मध्य सचार मे सहायता मिलेगी ।

**ग्राम सभा का गठन**

सन् 1959 मे प्रजातान्त्रिक विकेन्द्रीकरण के समय राजस्थान पचायत अधिनियम 1953 मे एक सशोधन करके अधिनियम मे सैक्शन 23(ए) जोड दिया गया । सैक्शन 23(ए) इस प्रकार है

1 प्रत्येक ग्राम पचायत अपने सर्किल के सभी वयस्क निवासियो की सभा आमन्त्रित करेगी । इस सभा का समय व आयोजन का तरीका सरकार द्वारा तय किया जायेगा ।

2 ऐसी सभाओ मे पचायत द्वारा निर्मित कार्यक्रम और कार्यों का ब्यौरा और पचायतो द्वारा की गई तरक्की को प्रस्तुत किया जायेगा और उन निवासियो द्वारा दिये गये सुझाव पचायत की अगली बैठक मे प्रस्तुत किये जावेंगे ।

सैक्शन 23(ए) के अध्ययन से पता चलता है कि अधिनियम में "ग्राम सभा' शब्द का प्रयोग नहीं किया गया है इसमे केवल 'वयस्क निवासियों की ग्राम सभा' की ही चर्चा है। इसी वयस्क निवासियों की ग्राम सभा को जनता ने ग्राम सभा' नाम दे दिया और आम तौर से यही शब्द इसके लिए प्रयुक्त होने लगा।

## ग्राम सभा की बैठक[7]

अधिनियम के अन्तर्गत ग्राम सभा की बैठक आमन्त्रित करने, बैठक में विचार विमर्श करने व पचायत के बजट को प्रस्तुत करने के लिए ग्राम सभा की बैठके मई से जुलाई और अक्टूबर से दिसम्बर माह के बीच वर्ष में दो बार आयोजित की जानी चाहिए।[8] राजस्थान में ग्राम सभा को पचायत बजट स्वीकृत या अस्वीकृत करने की शक्ति नही दी गई है, लेकिन ग्राम सभा की बैठक में प्रकट किए गए विचार और टिप्पणियो का लिखने और उन्हे ग्राम पचायत और पचायत समिति के समक्ष प्रस्तुत करना अनिवार्य है। ग्राम सभा की बैठक उस ग्राम में की जाती है, जहा पर ग्राम पचायत कार्यालय स्थित है।[9]

सरपच या उसकी अनुपस्थिति मे उप सरपच ग्राम सभा की अध्यक्षता करता है।[10] सरपच और उप सरपच दोनो की अनुपस्थिति मे उपस्थित पचो मे से किसी एक को जनता द्वारा ग्राम सभा की अध्यक्षता करने के लिए चुना जाता है। ग्राम सभा की बैठक में ग्राम पचायत के कार्यक्रमो का विवरण प्रस्तुत किया जाता है और उनकी प्रगति का वर्णन किया जाता है। कार्यक्रमो की प्रगति पर प्रकट किए गए विचार और टिप्पणी को ग्राम पचायत की अगली बैठक में प्रस्तुत करने की जिम्मेदारी अध्यक्ष की होती है। नियमो मे ग्राम सभा की बैठक आयोजित करने मे ग्रामीण जनता को पहल करने का और यहां तक कि बैठक भी आयोजित करने का प्रावधान है। यदि 100 वयस्क निवासी या कुल वयस्क निवासियो का 25 प्रतिशत सरपच से लिखित में ग्राम सभा की बैठक आयोजित करने का अनुरोध करे तो सरपच को ग्राम सभा बुलानी होती है।[11] ऐसे अनुरोध में वयस्क निवासियो द्वारा बैठक का समय एव एजेण्डा भी बताना होता है।[12] यदि सरपच ऐसे अनुरोध पर ग्राम सभा की बैठक आयोजित नही करता है तो अनुरोध पत्र पर दस्तखत करने वाले लोगो के द्वारा स्वय ऐसी बैठक का आयोजन किया जा सकता है।[13] लेकिन ऐसी ग्राम सभा की बैठक केवल उसी ग्राम में की जाती है, जहा पर ग्राम पचायत का मुख्यालय स्थित है।[14]

राजस्थान में ग्राम सभा के निर्णयों को मानना पचायती राज संस्थाओं

के लिए बाध्यकारी नहीं है। अर्थात् ग्राम सभा केवल एक सलाहकारी संस्था है। इसे हम स्टॉफ एजेन्सी कह सकते है। ग्राम पंचायत के विभिन्न कार्यक्रमो और गतिविधियों पर यह संस्था केवल टीका टिप्पणी करती है और सुझाव देती है।

## बैठको की सूचना

ग्राम सभा की बैठक की सूचना कम से कम 15 दिन पूर्व दी जानी चाहिए। ग्रामवासियो को बैठक की तारीख, समय और ऐजेण्डा की सूचना पहुँचाना आवश्यक है। नियमो मे बैठक की सूचना के लिए निम्नलिखित विधि के प्रयोग का वर्णन है [15]

(अ) पंचायत सर्किल के प्रत्येक ग्राम म एक या एक से अधिक प्रमुख स्थानो पर नोटिस चिपकाना।

(ब) पंचायत सर्किल के प्रत्येक ग्राम मे ढोल बजा कर बैठक की घोषणा करना।

व्यवहार मे उपरोक्त विधियों के अतिरिक्त चुने हुए पदाधिकारी और सरकारी कर्मचारी जैसे--पंच, सरपंच पंचायत चपरासी, पंचायत सचिव, ग्राम सेवक, स्कूल अध्यापक और ग्राम बलाई भी ग्राम सभा की बैठक की सूचना का प्रसारण करते है।

## बैठक की कार्यवाही लिखना और उसकी रिपोर्ट करना

नियमो मे ग्राम सभा की बैठक की कार्यवाही को लिखित मे तैयार करने और उसकी रिपोर्ट किये जाने का प्रावधान है। इस सम्बन्ध मे नियमो मे निम्नलिखित प्रावधान है [16]

1 किसी भी वित्तीय वर्ष मे होने वाली प्रथम बैठक मे ग्राम पंचायत का बजट प्रस्तुत किया जाएगा और वयस्क निवासियो द्वारा बजट पर रखे गए विचारो को लिखा जाएगा। ग्राम सभा की प्रत्येक बैठक मे ग्राम पंचायत द्वारा किए गए कार्यक्रम और निर्माण कार्यों को समझाया जाएगा और उनकी प्रगति के गुण दोष निरूपण करते हुए परीक्षा की जाएगी। विशेषकर सामुदायिक विकास कार्यक्रम, कृषि पशुपालन, स्वास्थ्य, शिक्षा, सामाजिक शिक्षा, सहकारिता, कुटीर उद्योग आदि के क्षेत्र मे ग्राम पंचायत द्वारा लिए गए या लिए जाने वाले कार्यक्रमो के विषय मे समझाया जाएगा। उपस्थित सदस्यो के उन कार्यक्रमो पर विचार या अन्य विकास कार्य करने के सम्बन्ध मे प्रस्तुत सुझाव को लिखा जाएगा।

2 प्रत्येक ग्राम सभा की बैठक की कार्यवाही को हिन्दी मे लिखा जाएगा और उस पर अध्यक्ष के हस्ताक्षर किए जायेंगे।

3 इस प्रकार प्रस्तुत विचारो को ग्राम सभा की कार्यवाही के अन्तर्गत लिखकर अध्यक्ष द्वारा ग्राम पचायत की अगली बैठक म प्रस्तुत किया जाएगा।

## ग्राम सभा एक मूल्यांकन

विभिन्न अध्ययनो से ज्ञात होता है कि ग्राम सभा के प्रावधान किये जाने के पश्चात् प्रारम्भ म लोगो को इसकी पूरी जानकारी ही नही थी। सन् 1961 म सरकार ने ग्राम सभा को सक्रिय बनाने के लिए लोगो को शिक्षित करने और इनकी बैठको के आयोजन के लिए पहल की थी।[17] विकास विभाग, जिला परिषद् और पचायत समितियो ने ग्राम सभा मे जीवन डालने के सक्रिय प्रयास किये लेकिन सोपान के प्रत्यक निम्न स्तर पर उत्साह कम पाया गया। 1962–63 और 1963–64 के वर्षो मे सरकार के प्रयास म अनेक क्षेत्रो मे कुछ या अधिक ग्राम सभा की बैठको का आयोजन किया गया। सरकार के प्रयास शर्नै शर्नै कम होने स ग्राम सभाओ की बैठकें प्रतिवर्ष कम होती गई। पचायतो के कागजो स और लोगो से बातचीत करने पर ज्ञात हुआ कि ग्राम सभाओ का आयोजन लगभग 1968–69 मे तो बन्द सा ही हो गया। जनता पार्टी के शासन काल मे अन्त्योदय कार्यक्रम के अन्तर्गत गावो म अन्त्योदयी इकाइयो के चयन के लिए ग्राम सभा आयोजित करने के लिए सरकार की पहल पर ग्राम सभाओ की बैठकें आयोजित हुई।

राज्य सरकार द्वारा कभी-कभी राजस्व अभियान के दौरान ग्राम सभा आयोजित करने के प्रयास स्वरूप भी इसकी बैठकें हुई है। काग्रेस (ई) की सरकार ने राजस्थान मे ग्राम सभा के क्षेत्र म अभिनव प्रयोग किया। 1 जनवरी, 1983 से 15 फरवरी, 1983 तक राजस्व अभियान **"प्रशासन गांवों की ओर"** के नाम से चलाया गया। इस बार भी यह अभियान राजस्व अभियान था, लेकिन इसकी विशेषता यह थी कि राजस्व के मामलो के अलावा इसमे कृषि, ग्रामीण विकास और प्रधान मन्त्री के 20 सूत्री कार्यक्रम भी सम्मिलित किये गये थे।[18] इस अभियान की क्रियान्विति प्रत्येक पचायत स्तर पर ग्राम सभा की बैठक आयोजित करके की गई। इस अभियान के दौरान लेखक ने स्वय जयपुर जिले की सागानेर पचायत समिति क्षेत्र मे स्थित 7 ग्राम पचायतो की ग्राम

सभाओं मे उपस्थित होकर उनका अवलोकन किया ।[19] इनके अध्ययन के निष्कर्ष के रूप मे यह कहा जा सकता है कि इन ग्राम सभाओं का आयोजन सरकार की पहल और प्रयास के परिणामस्वरूप हुआ, इनमे प्रशासनिक अधिकारी और कर्मचारी छाए रहे, उनमे भी राजस्व विभाग के अधिकारियो की प्रमुख भूमिका और स्थान रहा, और कार्यवाही मे राजस्व मामलो का प्रमुख स्थान रहा । तहसील और पचायत समिति के अधिकारी और कर्मचारी इन बैठको मे अधिक उपस्थित हुए । ग्रामीण जनता 200 से 400 की सख्या मे उपस्थित हुई, जिनमे महिलाओ की सख्या तो बहुत ही नगण्य थी । इस प्रकार हम यह पाते है कि अधिकतर सरकार की पहल से ही ग्राम सभाओ का आयोजन हुआ है । अभी तक ग्राम सभा सक्रिय सस्था नही बन पाई है ।

## ग्राम सभा के निष्क्रिय होने के कारण

वयस्क मताधिकारियो की सभा का प्रावधान, राजस्थान पचायत अधिनियम मे किये हुए दो दशक से भी अधिक हो चुके हैं, लेकिन विभिन्न अध्ययनो स यह निष्कर्ष निकलता है कि अभी तक यह सभा सक्रिय और प्रभावी नही बन सकी है । ग्राम सभा की बैठकें क्रम से आमन्त्रित नही की जाती है । यदि कभी ग्राम सभा आयोजित होती भी है, तो उसम उपस्थिति असन्तोषप्रद रहती है । ग्राम सभा की बैठको मे लोगो न उत्साह और रुचि प्रदर्शित नही की है । दिवाकर समिति प्रतिवेदन के अनुसार ग्राम सभा को अप्रभावी बनाने वाले निम्नलिखित कारक है —[20]

### 1 लोगो का अवगत न होना

समिति ने सर्वेक्षण के आधार पर यह बताया कि अधिकतर ग्रामीण जनो को यही जानकारी नही है कि ग्राम पचायत के अतिरिक्त ग्राम सभा नामक सस्था विद्यमान है । वे ग्रामीण जिन्हे ग्राम पचायत और ग्राम सभा के पृथक् अस्तित्व की जानकारी है वे यह नही बता सके कि ग्राम सभा के सदस्य के रूप मे उनके क्या अधिकार और दायित्व है ? यदि कुछ ग्रामीणो को अपने अधिकारो की जानकारी भी है तो भी उसका नतीजा लाभप्रद नही निकल सका है क्योकि वे लोग अपने अधिकारो और शक्तियो के प्रभावीपन से अवगत नही हैं ।

### 2. ग्रामीण राजनीति की व्यक्तिगत प्रकृति

ग्रामीण राजनीति के अध्ययन से यह स्पष्ट हुआ है कि पचायत चुनावो मे ग्रामीण लोग व्यक्तित्व के पक्ष या विपक्ष मे वोट देते हैं । मत डालते समय

ग्रामीण जनता चुनाव में खड़े हुए लोगों के कार्यक्रमों, विचारों और राजनीति का तनिक भी ध्यान नहीं रखती है। चुने हुए लोगों के समर्थक यह मानते हैं कि उनका फर्ज तो वहीं तक था कि अपने नेता को चुनाव में सफल बनवा दिया जाये। वे यह मानते हैं, कि चुनाव में समर्थन देने वालों का कर्त्तव्य वहीं समाप्त हो गया और चुने हुए नेता का दायित्व रह जाता है कि वह अपने समर्थकों के हितों की रक्षा करे। जिन्होंने इस नेता का चुनाव में विरोध किया और अन्य किसी वैकल्पिक नेता का समर्थन किया था, वे देखते हैं कि उनके समर्थित नेता ही जब रुचि नहीं ले रहे तो वे स्वयं भी ग्राम सभा की बैठकों में न तो उपस्थित होते है और न ही ग्राम सभा और पंचायत की कार्यवाही में ही रुचि लेते हैं।

**3 उपयुक्त स्थान की कमी**

ग्राम सभा की बैठक के लिए ग्राम पंचायत क्षेत्र में कोई ऐसा स्थान नहीं है जो सर्वमान्य और सुविधाजनक हो। पंचायतों का गठन कुछ ग्रामों को मिलाकर किया गया है जिससे पंचायतों का क्षेत्रफल आवश्यकता से अधिक बढ़ जाता है। परिणाम स्वरूप दूरस्थ वार्ड/ग्राम के लोगों को ग्राम सभा की बैठक में उपस्थित होना कठिन हो जाता।

**4 समय की कमी**

यदि ग्राम सभा का आयोजन ऐसे समय किया जाता है जब ग्रामीण लोग व्यस्त हैं तो जन सहयोग मिलने में कठिनाई होती है। जन सहयोग उस समय अधिक मिल सकता है जब कि ग्रामीण लोग फुरसत में है या किसी त्यौहार के दिन ग्राम सभा की बैठक हो।

**5 उचित प्रचार का अभाव**

ग्राम तौर पर ग्राम सभा की बैठक की सूचना ढोल बजा कर दी जाती है। ग्राम पंचायत ग्राम सभा की बैठक की सूचना ढोल बजा कर प्रचारित करने के आदेश जारी करने के अतिरिक्त कुछ नहीं करती है। ऐसा भी पाया गया है कि चौकीदार कभी-कभी ढोल ही नहीं बजाते, या बजाते भी है तो ठीक प्रकार से वे ऐसा नहीं करते जिसके परिणाम स्वरूप बहुत कम लोगों को ग्राम सभा की बैठक की सूचना मिल पाती है।

**6 पंचायत के सदस्यों की अनिच्छा**

ग्राम पंचायत का शक्तिशाली वर्ग यह पसन्द नहीं करता कि ग्राम सभा की बैठकें अधिकाधिक हों, क्योंकि बैठकों में लोगों को प्रश्नों द्वारा उन पर तीखे

प्रहार करने का अवसर प्राप्त होता है। सत्ता पक्ष जानबूझ कर बैठक की सूचना क उचित प्रसार पर रोक लगाता है। दूसरी ओर गाव मे विरोधी पक्ष बराबर इस प्रयास मे रहता है कि उसके समर्थक ग्राम सभा की बैठक म नही जाऐ। इस तरह ग्रामीण क्षेत्र मे एक राजनैतिक रूप से जागृत विरोधी वर्ग ग्राम सभा की बैठक का बहिष्कार करता है।

**7 ग्रामीण जनता की अरुचि**

ग्रामीण लोग ग्राम सभा की उपयोगिता के विषय मे शक्ति होने के कारण ग्राम सभा की बैठक मे जाकर अपना समय नष्ट करने की अपेक्षा अपने उत्पादन काय मे लग रहने या फालतू समय म घर पर आराम करना ज्यादा ठीक समझते है। अपेक्षाकृत इसके, कि ग्राम सभा की बैठक म जाकर अपना समय नष्ट करें। वे ऐसा कार्य करना अधिक ठीक समझते हैं जिसमे उन्हे प्रत्यक्ष लाभ दिखता है।

सादिक अली प्रतिवेदन के अनुसार ग्राम सभा मे लोगो के उत्साह और रुचि के अभाव के निम्नलिखित कारण हैं [21]

1 **उचित प्रचार का अभाव** —बैठको सम्बन्धी सूचना जारी नही की जाती है और समय पर उन्हे प्रचारित नही किया जाता।

2 **अनुपयुक्त समय** —बैठके कभी-कभी ऐसे समय म आयोजित की जाती है जब लोग फसल के कार्य म व्यस्त होते है और कृषको के लिए वह समय उपयुक्त नही रहता।

3 **सरपंच की उदासीनता** —बहुत से सरपच ग्राम सभा की ओर से उदासीन रहते हैं और बैठके आयोजित करने की तकलीफ नही उठाते। कुछ विषयो म आलोचना के डर से भी वे लोगो की ग्राम सभा के सामने आने से डरते हैं।

4 **कानूनी मान्यता का अभाव** —इस समय पचायती राज कानून के अधीन ग्राम सभा का कोई निश्चित दर्जा नही है। इससे इस सस्था के विकास मे अवरोध उत्पन्न हुआ है।

5 **काय और कार्य क्षेत्र की अपर्याप्तता** —इस समय ग्राम सभा के कार्यों का क्षेत्र बहुत सीमित है। केवल आकडो की जानकारी दे देने और विभिन्न प्रवृत्तियो का घिसा-पिटा ब्योरा दे देने मात्र से लोगो मे उत्साह पैदा नही होता। ग्राम सभा मे जिन विषयों पर विचार विमर्श किया

जाय वे ऐसे होने चाहिए जो लोगो के रोजमर्रा की समस्याओ और मामलो से सम्बन्ध रखते हो। ग्राम सभा मे शुष्क और घिसे पिटे ढग के विचार विमर्श नही होने चाहिए।

6 *लोगों की निरक्षरता —गाव म निरक्षर लोगो की सख्या अत्यधिक है।*

7 **सचिव सम्बन्धी सहायता का अभाव** —इस समय ग्राम सभा के लिए सचिव सम्बन्धी सहायता की कोई व्यवस्था नही है।

**ग्राम सभा को प्रभावी बनाने के लिए सुझाव**

ग्रामीण स्तर पर ग्राम सभा एक बहुत उपयोगी सस्था है। यह सस्था कई द्रष्टिकोणो से बहुत उपयोगी है, लकिन इतने वर्षों के पश्चात् भी यह व्यवहार म प्रभावी और उपयोगी नही बन सकी है। इस सस्था के महत्त्व को देखते हुए यह आवश्यक है कि इसे प्रभावी बनाने के लिए कुछ सुधार किये जाऐ। राजस्थान मे पचायती राज पर नियुक्त उच्च स्तरीय समिति ने ग्राम सभा को प्रभावी बनाने के लिए निम्नलिखित सिफारिशें की थी [21]

1 ग्राम सभा को गुजरात राज्य की भांति कानूनी मान्यता दी जावे। गुजरात म 'गुजरात ग्राम पचायत (ग्राम सभा बैठक और कार्य) नियम, 1964' न केवल ग्राम सभा को कानूनी मान्यता प्रदान करता है बल्कि इसकी बैठक कैसे आयोजित की जावे इसका भी विस्तृत प्रावधान करता है।

2 ग्राम सेवक/ग्राम सेवक-कम पचायत सचिव के लिए प्रत्येक ग्राम सभा की बैठक मे उपस्थित होना अनिवार्य हो। कानूनी रूप से सरपच के लिए भी ग्राम सभा की बैठक मे उपस्थित होना अनिवार्य हो और यदि वह लगातार ग्राम सभा की तीन बैठको मे उपस्थित नही हो तो उसे सरपच के पद के लिए अयोग्य ठहरा दिया जाऐ। ग्राम सभा की बैठक आयोजित करना सरपच का प्राथमिक दायित्व हो। इस दायित्व को पूरा नही करने पर उसे वैधानिक रूप से उसके पद के लिए कानूनी अयोग्यता का प्रावधान हो। प्रसार अधिकारियो और विकास अधिकारियो को भी इसकी बैठको मे उपस्थित होना चाहिए।

3 प्रति वष इसकी कम से कम दो बैठकें मई जून और दिसम्बर जनवरी मे बुलाने की व्यवस्था की जानी चाहिए। फसल बोने और फसल कटाई के समय इसकी बैठके आयोजित नही की जानी चाहिए।

4. ग्राम सभा की बैठको के लिए कोरम निर्धारित नही किया जाना चाहिए। इसकी बैठको मे सामान्य जनता की सक्रिय भागीदारी के प्रति अरुचि पर शनै शनै काबू पाया जा सकता है। सक्रिय भागीदारी इस बात पर निर्भर करती है कि इसकी बैठको मे कितना रूचिकर कायक्रम रहता है।

5 यह सर्व विदित है कि ग्रामीण जनता की अधिकतर समस्याए राजस्व विभाग से सम्बन्धित होती हैं। पटवारी भी आवश्यक रूप से ग्राम सभा की बैठको म उपस्थित रहना चाहिए। पटवारी यदि ग्राम सभा मे उपस्थित रहेगा तो यह बहुत उपयोगी रहेगा।

6 ग्राम सभा की बैठको मे लम्बे चौडे भाषणो के स्थान पर उपस्थित लोगो का पचायत के कार्यों के सम्बन्ध मे प्रश्न पूछने के लिए प्रोत्साहित किया जाना चाहिए और उन प्रश्नो का उत्तर उपस्थित सरपच और पचो को देना चाहिए।

7 ग्राम सभा की कार्यवाही और उसमे प्रस्तुत सुझाव व विचारो को लिखित मे तैयार करके कार्यवाही ग्राम पचायत की अगली बैठक मे प्रस्तुत की जाए। इसी प्रकार कार्यवाही पर की गई ग्राम पचायत की प्रगति आदि का विवरण ग्राम सभा की अगली बैठक मे प्रस्तुत किया जाए।

8 ग्राम सेवक, प्रसार अधिकारी, विकास अधिकारी, जिला स्तरीय अधिकारी आदि के दौरे का कायक्रम ग्राम सभा की बैठको की तिथियो के अनुसार बने ताकि वे लोग अधिक से अधिक ग्राम सभा की बैठको मे उपस्थित रह सके।

9 ग्राम सेवक और पटवारी के अतिरिक्त उस क्षेत्र के स्कूल अध्यापको के लिए भी ग्राम सभा की बैठको मे उपस्थित रहना आवश्यक होना चाहिए।

10 तहसीलदार और नायब तहसीलदार भी ग्राम सभा की बैठको मे उपस्थित हो। जहा तक सम्भव हो एस०डी०ओ० भी इसकी बैठको मे उपस्थित हो।

11 ग्राम सभा को उत्तराधिकारी आदि के मामलो के अलावा प्रसार कर्मचारियो के द्वारा किये गए प्रसार कार्य का मूल्याकन और विचार विमर्श करना चाहिए।

क्वाटरली जनरल ग्राफ लोकल सेल्फ गवर्नमेंट, वाल्यूम 2, अक्टूबर, 1961, पृष्ठ 270–76 ।

10 एम एस. गगवाल, पूर्व मे, पृष्ठ 29–30 ।

11. उक्त ही, पृष्ठ 31 ।

12. उक्त ही, पृष्ठ 31 ।

13. उक्त ही, पृष्ठ 31 ।

14 उक्त ही, पृष्ठ 31 ।

15 उक्त ही, पृष्ठ 30 ।

16. उक्त ही, पृष्ठ 31 ।

17 *एम वी माथुर, इक्बाल नारायण ग्रौर वी. एम मिन्हा*, पूर्व मे, पृष्ठ 146 ।

18 राज्य सरकार के ग्रादेश क्रमाक प 5 (5)/राज /ग्र.प–6/77 जयपुर दिनाक 10 दिसम्बर, 1982 ग्रौर राजस्व विभाग के सचिव द्वारा जिलाधीशो को लिखे पत्र के क्रमाक–प 05(5)/राजस्व ग्र.प–6/77 जयपुर, दिनाक 6 दिसम्बर, 82 क हवाले से ।

19 विस्तृत ग्रध्ययन के लिए देखिए (i) रविन्द्र शर्मा, के डी. त्रिवेदी ग्रौर गिरवर सिंह, 'प्रशासन गावों की ग्रोर एक ग्रध्ययन'' लोक प्रशासन विभाग राजस्थान विश्वविद्यालय, जयपुर (एक ग्रप्रकाशित ग्रध्ययन प्रतिवदन) (ii) ''प्रशासन गावो की ग्रोर ए स्टेडी विथ स्पेशल रेफरेंस टू एग्रीकल्चर'' नामक लेख जो लेखक ने इण्डियन पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन एसोसिएशन की 2 से 4 ग्रप्रेल 1983 को हुई ग्राठवें वार्षिक सम्मेलन म प्रस्तुत किया ।

20 दिवाकर समिति प्रतिवेदन, पूर्व म ।

21. सादिक ग्रली प्रतिवेदन, पूर्व मे, पृष्ठ 53 ।

22 गिरधारी लाल व्यास समिति प्रतिवेदन, पूर्व मे, पृष्ठ 130–133 ।

# 4

# ग्राम पंचायत का गठन और कार्य

ग्राम पचायतें पचायती राज की आधार शिला है। जिस क्षेत्र के लिए ग्राम सभा सामान्य सगठन के रूप मे काय करती है उसी क्षेत्र के लिए ग्राम पचायत एक कायपालिका सस्था है।[1] "पचायतें लोगो की निकटतम प्रतिनिधि सस्थाए हैं। पचायती राज के प्रति लोगो की प्रतिक्रिया गाव के सम्बन्ध में पचायतो की कायकुशलता पर निर्भर करती हैं। पचायतो की जनता से निकटता, पचायती राज की सामान्य व्यवस्था मे उनके महत्त्व को भी बढा देती है। यह लोगो के प्रति उनकी सीधी जिम्मेदारी को भी बढाती है। इसके अतिरिक्त पचायतें ही प्रत्यक्ष प्रणाली से बनी हुई एक मात्र प्रतिनिधि सस्थाए है और वे ऊपर की सस्थाओं के अप्रत्यक्ष प्रणाली द्वारा गठन का आधार बनाती हैं। इसलिए पचायतो की कायकुशलता का पचायती राज की ऊपर की सस्थाओं के कार्य से बडा महत्त्वपूण सम्बन्ध है।[2]

### ग्राम पचायत का गठन

राजस्थान पचायत अधिनियम, 1953 मे, ग्राम पचायत मे निम्नलिखित सदस्यो की व्यवस्था की गई है[3]

1 चुने हुए सदस्य
2 सहवरित सदस्य
3 सह सदस्य
4 सरपच
5 उप-सरपच

### 1 चुने हुए सदस्य

पचायत के सदस्य पच कहलाते है। पचो का चुनाव गुप्त मतदान द्वारा वयस्क मताधिकारियो द्वारा प्रत्यक्ष रूप से किया जाता है। प्रत्येक पचायत मे पचो की सख्या गाव की जनसख्या के अनुसार 5 से 20 तक होती है।[4] राजस्थान

पचायत अधिनियम, 1953 के अन्तर्गत कलेक्टर अथवा राज्य सरकार का ऐसा अधीनस्थ राजपत्रित अधिकारी, जिसको इस सम्बन्ध मे कलेक्टर प्राधिकृत करे, प्रत्येक पचायत क्षेत्र को इतने वार्डों मे बाट सकता है, जितने कि चुनाव के प्रयोजन के सुविधाजनक हो। वही ऐसे प्रत्येक वार्ड से चुने जाने वाले पचो की सख्या भी निर्धारित करता है।[5] साधारणतया एक वार्ड से एक पच के चुनने की व्यवस्था की जाती है। अधिनियम की धारा 5 के अधीन पचायत क्षेत्र को वार्डों मे विभाजित करते समय कलेक्टर प्रत्येक वार्ड का निर्माण उसी क्रम के अनुरूप करता है जिसमे पचायत क्षेत्र के निर्वाचको के मकान राजस्थान विधान सभा की सम्बन्धित निर्वाचन नामावली मे उल्लिखित है।[6] इससे वार्डों का विभाजन जाति व वर्ग भावना से मुक्त रहता है।

पचायतो मे बहु-सदस्य वार्ड भी बनाये जा सकते हैं। अधिनियम के अनुसार एक बहु-सदस्य वार्ड (यदि हो) के लिए पचो की संख्या नियत करते समय, कलेक्टर इस बात का ध्यान रखेगा कि उक्त सख्या का सम्बन्धित वार्ड की जनसख्या के साथ वही अनुपात रहे जो अनुपात पचायत के लिए नियत की गई कुल पचो की सख्या का पचायत क्षेत्र की कुल जनसख्या के साथ हो।

वार्डो व बहु-सदस्यी वार्ड (यदि हो) पचो की सख्या का प्रकाशन कलक्टर के कार्यालय तथा पचायत कार्यालय के नोटिस बोर्ड पर अथवा जहा पचायत कार्यालय स्थापित न हो, पचायत के मुख्यालय मे किसी प्रमुख स्थान पर तद्विषयक विवरण चिपका कर किये जाने की व्यवस्था है।

पचायत क्षेत्र मे पचो के साधारण निर्वाचन के लिए कलेक्टर सार्वजनिक सूचना (Public Notice) प्रसारित करता है। इसकी सहायता से वार्डों की क्रम सख्या, सदस्य सख्या, नामाकन पत्र प्राप्त करने की तिथि व समय, नामाकन पत्र के परिनिरीक्षण की तिथि व समय, नामाकन पत्र वापस लिए जाने की तिथि व समय, मतदान (यदि आवश्यक हो तो) उसकी तिथि और समय, (घण्टे) (जब मतदान होगा) का प्रसारण किया जाता है। कलेक्टर प्रत्येक पचायत क्षेत्र के लिए एक व्यक्ति को उसके नाम से, अथवा पद की सामर्थ्य से, निर्वाचन अधिकारी के रूप मे नियुक्त करता है।

जहाँ कही एक वार्ड मे उम्मीदवारो के बीच मतो मे समानता पाई जाएगी वहा भाग्य पत्रक (Lottary) द्वारा निर्धारण किए जाने की व्यवस्था है।

यदि किन्ही कारणो से वार्ड के व्यक्ति पच का निर्वाचन नही कर पाते हैं,

तो सरकार द्वारा, उस वार्ड के निर्वाचन योग्य किसी भी व्यक्ति को पच नियुक्त करने की व्यवस्था है। लेकिन छ माह के अन्तर्गत उस वार्ड मे पच के चुनाव करवाना आवश्यक है।

त्याग पत्र के कारण, मृत्यु के कारण या पद से हटा दिये जाने के कारण स्थान रिक्त होने पर पच पद के लिए उप-चुनाव कराया जाता है।

**पचो की योग्यता**

पच पद के लिए चुने जाने के सम्बन्ध मे योग्यता का उल्लेख अधिनियम म नकारात्मक रूप से किया गया है। प्रत्येक व्यक्ति इस अधिनियम के अन्तर्गत पचायत के चुनाव मे मत देने का अधिकारी पच के रूप मे चुने जाने या नियुक्त किये जाने योग्य होगा, जब तक कि ऐसा व्यक्ति?

(क) केन्द्रीय सरकार या किसी राज्य सरकार अथवा किसी स्थानीय सत्ता के अधीन पूर्णकालिक या अ शकालिक वैतनिक नियुक्ति पर नही है।

(ख) आयु मे 25 वष से कम का नही है।

(ग) राज्य सरकार की नौकरी से नैतिक दुराचरण के कारण निकाला नही गया है और लोक सेवा मे नियोजित किये जाने के लिए निर्योग्य नही किया गया है।

(घ) पचायत के उपहार (Gift) या व्यवस्थापन मे कोई वेतनयुक्त पद या लाभप्रद स्थान धारण नही करता है।

(ङ) पचायत के लिए या उसके साथ या द्वारा या उसकी ओर से किए गए किसी काय या किसी ठेके (Contract) म स्वय अपने द्वारा या अपने साझीदार मालिक या नौकर के मार्फत प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष हिस्सा या हित नही रखता है, जबकि ऐसे हिस्से या हित का वह स्वामी है।

(त) कोढी नही है या अन्य शारीरिक या मानसिक रोग या दोष से पीडित नही है, जो उसको काय करने के अयोग्य बनाते हैं।

(थ) किसी सक्षम न्यायालय द्वारा नैतिक पतनयुक्त किसी अपराध का दोषी नही ठहराया गया है।

(द) कोई अनुमुक्त दिवालिया नही है।

(ध) अनटचेबिलिटी (ओफेन्सेज) एक्ट, 1955 के अन्तर्गत अपराध का दोषी नही ठहराया गया है।

(न) पचायत अधिनियम की धारा 17 की उपधारा 4(ख) के अधीन या राज-

स्थान पचायत समिति एव जिला परिषद अधिनियम की धारा 40 की उपधारा (3) के अधीन चुनाव के लिए फिलहाल निर्योग्य नहीं है ।

(प) पचायत अधिनियम या पचायत समिति एव जिला परिषद अधिनियम के अन्तर्गत लगाये गये किसी कर या फीस की रकम, उनका बिल प्राप्त होने की तारीख से 2 माह तक चुकाने मे विफल न रहा हो ।

(फ) पचायत की ओर से या उसके विरूद्ध वकील नियुक्त नही हो ।

(ब) राजस्थान मृत्यु भोज निवारण अधिनियम, 1960 के अन्तर्गत दण्डनीय अपराध का दोषी नही ठहराया गया हो ।

किन्तु उक्त बातो मे सरकार द्वारा कुछ शर्ते जोड दी गई है कोई व्यक्ति पचायत और ऐसी कम्पनी या सहकारी सस्था के बीच सम्पन्न ठेके म हितधारी नही समझा जाएगा, यदि वह व्यक्ति राजस्थान राज्य मे तत्समय प्रवर्तमान विधि के अधीन रजिस्टर्ड किसी सस्थापित कम्पनी या सहकारी सस्था म अ शधारी है । उपरोक्त ग, घ, 'घ' और 'ब' म अयोग्य ठहराय जाने की तिथि के छ साल बाद अथवा यदि इस निमित्त राज्य सरकार की किसी सामान्य या विशेष आज्ञा द्वारा चुनाव के योग्य घोषित कर दिया जाये तो वह उसके पहल भी, चुनाव के लिए योग्य हो जायेगा । खण्ड 'प' मे बताय अनुसार एक व्यक्ति यदि उसके द्वारा नामाकन पत्र भरने से पूर्व, बकाया कर या फीस की रकम चुका दी गई हो, तो वह अयोग्य नही समझा जाएगा ।

कोई भी व्यक्ति एक से अधिक पचायतो मे पद धारण नही करेगा । इस प्रकार एक व्यक्ति द्वारा एक से अधिक पचायतो म पद धारण करने को निषेध किया गया है ।

**2 सहवरित सदस्य**

यदि ग्राम पचायत चुनाव मे अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजातिया और महिलाओ मे से कोई पचायत मे चुन कर नही आये हो, तो उनके सहवरण की व्यवस्था की जाती है । पचायत मे इस प्रकार निम्नाकित वर्गो का सहवरण किया जाता है

(1) दो महिलाए, यदि पचायत मे कोई महिला नही चुनी गई हो,

(2) एक महिला यदि एक ही महिला इस प्रकार चुनी गई हो,

(3) अनुसूचित जातियो मे से एक व्यक्ति, यदि पचायत मे वैसा कोई व्यक्ति नहीं चुना गया हो, तथा

4 अनुसूचित जन जाति में से एक व्यक्ति, यदि वैसा कोई व्यक्ति इस प्रकार नहीं चुना गया हो तथा पंचायत क्षेत्र में ऐसी जन जातियों की जनसंख्या उसकी कुल जनसंख्या की पांच प्रतिशत से अधिक हो।

जब जिलाधीश या इस सम्बन्ध में उसके द्वारा नियुक्त किया गया कोई व्यक्ति किसी पंचायत के चुनाव के परिणाम को देखकर यह पाता है कि वहां पंच या पंचों का सहवरण किया जाना है तो वह इसके लिये व्यवस्था करेगा। इसके लिए वह नए चुने गए पंचों व सरपंच को सूचना भेजेगा। मनोनयन पत्र भरने की तारीख व समय निर्धारित करेगा। एक विशेष बैठक की तारीख, समय व स्थान निश्चित करके विशेष बैठक का आयोजन किया जाता है।

सहवरण किये जाने वाले लोगों की श्रेणी का कोई व्यक्ति, जो कि पंच के रूप में खड़े होने की योग्यता रखता है, अपना मनोनयन पत्र भर कर, नव निर्वाचित सरपंच या पंचों में से एक के, प्रस्तावक के रूप में हस्ताक्षर करवा कर प्रस्तुत कर सकता है।

सहवरण के लिये मनोनयन पत्रों की संख्या प्रत्येक श्रेणी से लिये जाने वाले लोगों की संख्या से अधिक है तो वहां इस प्रयोजन के लिए बुलाई गई विशेष बैठक में उपस्थित सरपंच व पंचों के मत हाथ ऊंचा दिखाकर लिए जाते है तथा अधिकतम संख्या में मत प्राप्त करने वाला व्यक्ति सहवरित किया हुआ घोषित किया जाता है। मत बराबर आ जाने पर भाग्य निर्णायक पर्ची (गोली) डाल कर अन्तिम निर्णय लिया जाएगा।

सहवृत पंच के पद रिक्त हो जाने पर तथा सहवरण की आवश्यकता बनी रहने पर जिलाधीश मनोनीत अधिकारी द्वारा रिक्त पद को भरने के लिए अन्य पंच को सहवृत करने हेतु आवश्यक कार्यवाही करेगा।

सहवरण के लिए आयोजित बैठक के एक माह के भीतर यदि पंचायत अपेक्षित संख्या में उक्त व्यक्तियों का सहवरण करने में विफल रहे, तो जिलाधीश उक्त व्यक्ति या व्यक्तियों का मनोनयन करेगा तथा इस प्रकार मनोनीत प्रत्येक व्यक्ति यथाविधि सहवृत किया हुआ माना जायेगा।

इस प्रकार सहवृत किए गए या सहवृत किये हुए माने जाने वाले व्यक्ति सब प्रकार से और सब प्रयोजनों के लिए यथाविधि चुने गए पंच माने जाते है।

सहवरण का उद्देश्य उस समुदाय या वर्ग को प्रतिनिधित्व देना है,

जिसे प्रतिनिधित्व प्राप्त नहीं हो सका, जिससे संस्था के प्रतिनिधित्व के स्वरूप का निर्वाह हो सके। सीटों का आरक्षण अथवा पृथक मतदाता क्षेत्र का निर्माण इस व्यवस्था के अन्य विकल्प हैं। इन दोनों विकल्पों में, सादिक अली रिपोर्ट के अनुसार, वर्ग या जाति भेद निरन्तर बने रहने का खतरा है।[8]

कुछ अध्ययनों के अन्तर्गत यह अनुभव किया गया कि सहवरण से आए हुए तीनों वर्गों के सदस्य प्रभाव पूर्ण योगदान नहीं दे सके हैं। इसी कारण कुछ लोग यह सुझाव देते हैं कि इस सहवरण प्रणाली को ही क्यों न समाप्त कर दिया जाये। सादिक अली प्रतिवेदन में इस दलील को नहीं स्वीकारा गया व कहा गया कि ये वर्ग पिछड़े होने के कारण सक्रिय रूप से कार्य नहीं कर पाए हैं। शनैः शनैः सहवरित की जाने वाली श्रेणियों में भी जागृति निश्चित रूप से आएगी और अन्ततोगत्वा सहवरण की कोई आवश्यकता नहीं रहेगी। सादिक अली प्रतिवेदन में पंचायत स्तर पर इसमें कोई परिवर्तन नहीं सुझाए गए हैं। व्यास कमेटी का कहना है कि सहवरण केवल महिलाओं के लिए रखा जाये। अनुसूचित जाति एवं अनुसूचित जनजाति के लोगों के लिए क्षेत्रों को सुरक्षित रखा जाये तो उचित होगा। महिलाओं के लिए दूसरा विकल्प नहीं है। लेकिन अन्य दो वर्गों में जागृति उनके चुनाव क्षेत्र को सुरक्षित रखकर लाई जा सकती है।

### 3 सहसदस्य

पंचायत क्षेत्र में समस्त सेवा सहकारी समितियों के अध्यक्ष पंचायत के सहसदस्य होते हैं[10]। इसके अन्तर्गत "सेवा सहकारी समिति" से तात्पर्य उस समिति से है, जो अपने सदस्यों के लिए उधार सामान अथवा सेवायें, जिनकी उनको आवश्यकता हो, प्राप्त करने के ध्येय से निर्मित की गई हो, तथा जो राजस्थान सहकारी समिति अधिनियम, 1953 के अधीन रजिस्टर्ड हो, अथवा रजिस्टर्ड की हुई मानी गई हो।

सहसदस्य को पंचायत या किसी भी समिति, जिसका वह सदस्य निर्वाचित किया गया हो, की कार्यवाहियों में बोलने या अन्यथा भाग लेने का अधिकार प्राप्त है, लेकिन उसे मत देने का अधिकार नहीं है। सहसदस्य को केवल उत्पादन के कार्यक्रमों से सम्बन्धित विषयों से सम्बन्धित कार्यवाहियों में मत देने का अधिकार है।

**4 सरपच**

ग्राम पचायत के अध्यक्ष को राजस्थान मे सरपच कहते है। इसका चुनाव प्रत्यक्ष मतदान द्वारा होता है।[11] पचो के चुनाव के साथ ही सरपच के लिए चुनाव कराये जाते है। सरपच के चुनाव मे सभी वयस्क मतदाता भाग लेते हैं। सन् 1958 तक सरपच का चुनाव मतदाताओ द्वारा हाथ खडा करके किया जाता था।[12] इसके पश्चात् चुनाव गुप्त मतदान द्वारा कराया जाने लगा है।

सरपच की मृत्यु के कारण, त्यागपत्र दे देने के कारण, या अविश्वास प्रस्ताव पारित हो जाने के कारण सरपच का पद रिक्त होने पर उप-चुनाव करा कर सरपच के पद को भरा जाता है।

जहा तक सरपच पद के लिये योग्यता का प्रश्न है, कोई भी व्यक्ति, जो पच चुने जाने की योग्यता रखता है और उसे हिन्दी लिखने व पढने का ज्ञान है, वह सरपच पद पर चुना जा सकता है।[13] लिखने व पढने की योग्यता प्रशासन की दृष्टि से आवश्यक है। इस योग्यता के होने से सरपच, पचायत प्रशासन चलाने के लिए अन्य किसी व्यक्ति पर आश्रित नही रहेगा।

यदि कोई व्यक्ति जो पहले से ही सरपच है, विधानसभा का सदस्य या ससद सदस्य निर्वाचित हो जाता है, तो विधान सभा सदस्य या ससद सदस्य, चुनाव परिणाम की घोषणा तिथि से चौदह दिन समाप्त होने पर सरपच नही रहेगा, जब तक कि उसने राज्य विधान मण्डल या ससद की सीट से इससे पहले ही त्याग पत्र न दे दिया हो। यदि कोई विधान सभा सदस्य या ससद सदस्य सरपच निर्वाचित हो जाता है, तो सरपच के चुनाव के परिणाम की घोषणा तिथि से चौदह दिन समाप्त होने पर, वह सरपच नही रहेगा जब तक कि उसने राज्य विधान मण्डल या ससद, यथास्थिति की सीट से इससे पहले ही त्याग पत्र न दे दिया हो।

यदि किसी पचायत क्षेत्र के मतदाता सरपच का चुनाव करने मे विफल रहते है, तो सरकार द्वारा किसी ऐसे व्यक्ति को इस पद पर नामजद किया जा सकता हैं, जो कि पूरी योग्यता रखता है।[14] इस प्रकार नामजद व्यक्ति तब तक पूर्णरूप से चुने हुए सरपच की भाति कार्य करेगा, जब तक छ माह के अन्दर ही अन्य व्यक्ति सरपच पद के लिए नही चुन लिया जाता है।

पचायत की अवधि समाप्त होने के साथ-साथ सरपच की भी अवधि

समाप्त हो जाती है । सन् 1960 मे किये सशोधन के अनुसार सरपच अपने पद पर तब तक बना रहेगा जब तक कि नव निर्वाचित सरपच कार्यभार नही सम्भालता है ।

5. उप सरपच

नियमानुसार उप सरपच का चुनाव उसी दिन किया जाना चाहिये जिस दिन पचायत के लिए वाछित सख्या म पचो का सहवरण किया जाता है ।[25] यदि आवश्यक हो तो कलेक्टर, उपसरपच पद के चुनाव के लिए लिखित म आदेश जारी कर निर्वाचन अन्य किसी दिन भी करा सकता है ।

पचायत अधिनियम के अनुसार जिलाधीश द्वारा मनोनीत अधिकारी सहवरण के पूर्ण होने के बाद शीघ्र ही उपसरपच के चुनाव के लिए सहवरित पचो के अतिरिक्त अन्य नवीन निर्वाचित पचो एव सरपच की एक बैठक बुलाएगा, एव बैठक के लिए समय एव स्थान का नोटिस पचायत कार्यालय के सूचना पट्ट पर *मतदान के कम से कम 2 घण्टे पूर्व लगाया जायेगा एव जहा* ऐसा कोई कार्यालय नही हो या जहा चुनाव पचायत के मुख्यालय के अतिरिक्त अन्य स्थान पर किया जाना हो, ऐसी स्थिति म वह उसे नोटिस मे कहे गए प्रमुख स्थान पर लगाएगा तथा इस प्रकार के चुनाव के लिए समय एव स्थान की सूचना उपस्थित सरपच एव सहवरित पचो के अतिरिक्त अन्य पचो को देगा ।

बैठक म उपस्थित प्रत्येक सहवरित पच के अतिरिक्त अन्य पच या सरपच लिखित मे किसी एक पच का नाम सहवरित पच के अतिरिक्त उप सरपच के चुनाव क लिए (जो बाद मे उम्मीदवार कहलाएगा) प्रस्तावित करेगा । यदि ऐसा पच बैठक म उपस्थित नही हो, तो इसके लिए उसकी सहमति लिखित मे प्रस्ताव के साथ प्रस्तुत की जाएगी । यदि इस प्रकार प्रस्तावित किए गए निर्वाचन के लिय पच ऐसी बैठक मे उपस्थित हो, तो उसकी सहमति को लिखित मे प्राप्त करन की आवश्यकता नही है । केवल उसकी मौखिक सहमति ही पर्याप्त होगी । निर्वाचन अधिकारी उम्मीदवारो के नामो को पढेगा तथा एक-एक करके प्रस्तावो की जाच करेगा । वहा उपस्थित सरपच व पचो को भी उसकी जाच करन एव उस पर आपत्ति प्रकट करने का उचित अवसर प्रदान करेगा तथा बाद मे सब आपत्तियो पर निर्णय करेगा । निर्वाचन अधिकारी उम्मीदवार उप-सरपच के चुनाव के लिए योग्य न होने पर व इस नियम के प्रावधानो का पालन करने मे असफल रहने पर, *नामाकन रद्द कर सकता है । जिन व्यक्तियो के*

मनोनयन पत्र सही पाए जाएगें, उन व्यक्तियों के नामो को निर्वाचन अधिकारी पढेगा। अगर उम्मीदवार केवल एक ही हो, तो वह उपसरपच चुना हुआ घोषित किया जायगा। उम्मीदवारो की सख्या एक से अधिक होने पर मत हाथ उठा कर लिए जाएगें व सबसे अधिक मत प्राप्त करने वाले उम्मीदवार को चुना हुआ घोषित किया जाएगा। मत बराबर आने की परिस्थितियो मे परिणाम गोली डालकर (Lottary) घोषित किया जायेगा। यदि कोई उम्मीदवार न हो, या पचायत उपसरपच चुनने मे असफल रहे, तो निर्वाचन अधिकारी, नव निर्वाचित पचो मे से किसी को भी जो योग्य हो, उप-सरपच के पद पर नियुक्त कर सकता है। नियुक्त किय गए उपसरपच के, पूर्णरूप से वही कार्य आदि होगे, जो कि किसी निर्वाचित उपसरपच के होते हैं। छ माह की अवधि के अन्तर्गत उपसरपच के निर्वाचन की व्यवस्था की जायेगी।

उपसरपच का उपचुनाव आवश्यक होने की परिस्थिति मे कलेक्टर, या उसके द्वारा इस सम्बन्ध मे एक अधिकारी की नियुक्ति की जा सकती है जो ऐसी मीटिंग की तारीख, समय एव स्थान की सूचना देकर सरपच एव सहवरित पचो के अतिरिक्त अन्य पचो की एक बैठक बुलाएगा एव ऊपर लिखी रीति से उप सरपच का उप चुनाव सम्पन्न करायेगा।

**उपसरपच की शक्तिया और काय**

उपसरपच ऐसे कर्तव्यो का पालन करेगा, जो सरपच द्वारा उसके लिए नियत किये जाऐं। इसके अतिरिक्त सरपच की अनुपस्थिति मे या पद रिक्त होने पर सरपच के सारे कार्यों का निष्पादन व सपूर्ण शक्तियो का प्रयोग करेगा।

**पचायत का कार्यकाल**

पचायत की अवधि 3 वर्ष की है। प्रारम्भ मे यह अवधि 3 वर्ष ही थी। सादिक अली प्रतिवेदन मे इसे 5 वर्ष रखने का सुझाव रखा था। इस सुझाव को ध्यान मे रखते हुए सरकार ने 1970 मे इसे 5 वर्ष तक कर दिया था जिसे बाद मे घटा कर वापस 3 वर्ष कर दिया गया।[15] इस अवधि की गणना ऐसी तारीख से की जाती है जो कि राज्य सरकार द्वारा इस बारे मे अधिसूचित की जाती है।

राज्य सरकार को उक्त अवधि के बढाने का अधिकार प्राप्त है। राजपत्र मे विज्ञप्ति के जरिये सरकार इस अवधि को समय-समय पर बढा सकती

है लेकिन कुल मिलाकर यह अवधि 4 वर्ष से अधिक के लिए नहीं बढाई जा सकती है ।

## नये चुनाव होने तक पदासीन रहना

किसी पचायत के कार्यक्रम की अवधि समाप्त होने पर भी सरपच और उसके पच नियतकालिक सामान्य चुनाव के परिणामस्वरूप पचायत की पहली बैठक के दिनाक से ठीक पूर्ववर्ती दिन तक पद धारण करते रहेंगे ।[17] किन्तु इसके लिए शर्त यह है कि पचायत के कार्यकाल की अवधि समाप्त होने के पहले नये *सामान्य चुनाव कराने के लिए कोई कार्यवाही की जानी चाहिए, अन्यथा यह* प्रावधान लागू नही होगा ।

## चुनाव करने मे विफल होने पर पचो की नियुक्ति

यदि चुनाव की निर्धारित तारीख पर किसी पचायत क्षेत्र के या उसके किसी वार्ड के मतदाता आवश्यक सख्या म पचो को चुनने मे विफल रहे तो पचायतो का प्रभारी अधिकारी, एक व्यक्ति या ज्यादा व्यक्तियो को, जैसा कि निर्धारित की गई सख्या को पूरी करने के लिए आवश्यक हो, नियुक्त करेगा, और इस तरह नियुक्त किया गया व्यक्ति विधिवत् चुना हुआ पच माना जाएगा, किन्तु इस प्रकार नियुक्ति की अधिकतम अवधि छ माह रखी गई है अर्थात् इस प्रकार नियुक्त व्यक्ति अधिक से अधिक छ माह पद पर बना रह सकता है, जब तक कि वह विधिवत् उक्त पद के लिए नही चुन लिया जाय ।

## प्रशासक की नियुक्ति

कुछ विशेष परिस्थितियो मे सरकार को प्रशासक नियुक्त करने का अधिकार है । वे परिस्थितिया निम्न प्रकार है[18]

(1) जब कोई नई पचायत स्थापित की जाय ।

(2) समस्त पचो का, सरपच सहित या उसको छोडकर चुनाव रद्द घोषित किया जा चुका हो ।

(3) ऐसा चुनाव तथा उसकी पश्चातवर्ती कार्यवाहियो को किसी सक्षम न्यायालय की किसी आज्ञा द्वारा उपस्तभित कर दिया गया हो, या

(4) किसी वर्तमान पचायत की पदावधि ऐसे चुनाव तथा कार्यवाहियो के *पूर्ण होने से पूर्व समाप्त हो चुकी हो ।*

इस प्रकार उपर्युक्त स्थितियो मे प्रशासक नियुक्त कर पचायत प्रशासन का सुचारु रूप से चलाया जा सकता है । सरकारी राजपत्र मे विज्ञप्ति जारी

कर सरकार प्रशासक का नियुक्ति की अवधि कम या ज्यादा भी कर सकती है। प्रशासक नियुक्त होने पर पचायत और उसके सरपच की समस्त शक्तियो का प्रयोग तथा कर्त्तव्यो का पालन इस प्रकार नियुक्त प्रशासक द्वारा किया जाता है। इस अधिनियम के प्रयोजनार्थ प्रशासक यथाविधि गठित पचायत माना है।

## पचो द्वारा स्थानो की रिक्तता और उनका हटाया जाना

यदि कोई पच, सरपच या उपसरपच, जो इस अधिनियम के अन्तर्गत चुने जाने या नियुक्त किये जाने योग्य नही है, लेकिन पचायत मे चुन लिया गया हो या नियुक्त कर दिया गया हो, तो उसे पद से हटाया जा सकता है।[19] कोई व्यक्ति पचायत मे चुने या नियुक्त किये जाने के पश्चात् पद धारण की अवधि के मध्य निर्योग्य हो जाए, तो उसे सरकार एक अवसर सुनने का देगी और पद रिक्त घोषित कर दिया जायगा। यदि कोई पच सरपच या उपसरपच अपने पद की अवधि के मध्य मे पचायत को लिखित मे सूचना दिये बिना पचायत की लगातार पाच बैठको म अनुपस्थित रहे तो वह ऐसा पच, सरपच या उपसरपच नही रहेगा और उसका पद रिक्त हो जायेगा। यदि कोई पच या सरपच निर्वाचन की तारीख से 3 महीने के अन्तराल में अपने पद की निर्धारित शपथ या प्रतिज्ञा लेने मे विफल रहे तो राज्य सरकार द्वारा उसका स्थान रिक्त हुआ घोषित कर दिया जायेगा।

कोई पच, सरपच या उपसरपच पचायतो के प्रभारी अधिकारी को सम्बोधित करते हुए पत्र द्वारा अपने पद का त्याग कर सकता है। इस अधिकारी द्वारा त्याग पत्र स्वीकृत कर लेने पर ऐसे पच, सरपच या उपसरपच द्वारा पद को रिक्त किया हुआ समझा जायेगा।

## अविश्वास प्रस्ताव

निर्धारित रूप से सूचना देने के पश्चात् सरपच या उपसरपच के विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव प्रस्तुत किया जा सकता है।[20] यदि सरपच के विरुद्ध प्रस्ताव है तो सरपच को सम्मिलित करते हुए (सहवरित एव सह-सदस्य के अतिरिक्त) कुल सख्या का तीन चौथाई बहुमत मिलने पर पारित माना जायेगा। उपसरपच के विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव केवल साधारण बहुमत से ही पारित किया जा सकता है। सहवरित और सह-सदस्यो को अविश्वास प्रस्ताव न तो प्रस्तुत करने का अधिकार है, और न ही उन्हे इसके सम्बन्ध म मत प्रकट करने का अधिकार है। सरपच या उपसरपच, जैसी भी स्थिति हो, अविश्वास प्रस्ताव पास होने के

3 दिन के अन्दर पचायत के प्रभारी अधिकारी को अपना त्याग पत्र प्रस्तुत करके अपना पद त्याग देगा, तदुपरान्त उसका पद रिक्त समझा जाएगा ।

**पंचायत के कार्य व शक्तियां .**

पचायतो को बहुत विस्तृत कार्य व शक्तिया सौपी गई है । पचायत अधिनियम के तृतीय परिशिष्ट मे पचायत के कार्यों का उल्लेख किया गया है । पचायत के कार्यों को प्रमुखत 10 भागो मे बाटा गया है । पचायत का कर्त्तव्य है कि तृतीय परिशिष्ट मे उल्लिखित सभी या उनमे से किसी विषय के सम्बन्ध मे यथोचित व्यवस्था करें । पचायत के कार्य, अधिनियम के अन्तर्गत ऐच्छिक प्रकृति (Optional nature) के हैं । कोई कार्य अनिवार्य प्रकृति (Compulsory nature) का नही है । तृतीय परिशिष्ट मे उल्लिखित कार्य निम्नलिखित हैं

**1. स्वच्छता एवं स्वास्थ्य के क्षेत्र मे :**

(क) गृह कार्य अथवा मवेशी के लिए जल प्रदान करने की व्यवस्था ।

(ख) सार्वजनिक कार्यों, नालिया, बाधो, तालाबो तथा कुओ (सिचाई के उपयोग मे आने वाले कुओ तथा तालाबो के अलावा) तथा अन्य सार्वजनिक स्थानो की सफाई अथवा निर्माण कार्य ।

(ग) स्वच्छता, मलवहन, कष्ट आदि कारणो की रोकथाम, उनको हटाना और मृत पशुओ की लाशो का निपटारा करना ।

(घ) स्वास्थ्य का सरक्षण तथा सुधार करना ।

(ङ) चाय, काफी तथा दूध की दुकानो का लाइसेंस द्वारा अथवा अन्य प्रकार से नियमन ।

(च) श्मशान तथा कब्रिस्तान की व्यवस्था, सधारण तथा नियमन ।

(छ) खेल के मैदानो तथा सार्वजनिक बागो का अभिन्यास तथा सधारण ।

(ज) किसी सक्रामक रोग के आरम्भ होने, फैलने या पुनराक्रमण के विरोध के लिए उपाय करना ।

(झ) सार्वजनिक शौचालयो का निर्माण तथा उनका सधारण और निजी शौचालयो का नियमन करना ।

(ट) स्वास्थ्य की दृष्टि से कमजोर बस्तियो का सुधार कराना ।

(ठ) कूडा-करकट के ढेरो, गन्दे तालाबो, पोखरो, खाईयो, गड्ढो व

खोखली जगहों को भरना, सिंचित क्षेत्र मे पानी को इकट्ठा होने से रोकना तथा स्वच्छता सम्बन्धी अन्य सुधार कराना।

(ड) प्रसूति एव शिशु कल्याण।

(ढ) चिकित्सा सुविधायें उपलब्ध करना।

(ण) मनुष्यों तथा पशुओं के टीका लगाने के लिए प्रोत्साहन।

(त) नये भवनो के निर्माण तथा वर्तमान भवनों के विस्तार अथवा परिवर्तन का नियमन।

2 **सार्वजनिक निर्माण कार्यों के क्षेत्र में :**

(क) जन मार्गों मे अथवा ऐसे स्थानो और स्थलो मे, जो किसी की निजी सम्पत्ति न हो, और जो जनता के लिए खुले हुए हों, आने वाले अवरोध तथा उन पर झुके हुए हिस्सो को हटाना चाहे ऐसे स्थान पचायत मे निहित हो अथवा सरकार के हो।

(ख) सार्वजनिक मार्गों, नालियो, बाधो तथा पुलो का निर्माण एव सधारण तथा मरम्मत किन्तु शर्त यह है कि ऐसे मार्गों, नालियों, बाधो और पुलो के कार्य अन्य सार्वजनिक अधिकारी की स्वीकृति के बिना हाथ मे नही लिये जायेंगे।

(ग) पचायतो मे निहित या उनके नियन्त्रणाधीन सार्वजनिक भवनो चरागाहो, वन भूमियो, जिनमे राजस्थान वन अधिनियम 1953 (राजस्थान अधिनियम 13 सन् 1953) की धारा 28 के अन्तर्गत सौंपी गई वन भूमिया सम्मिलित हैं, तालावों तथा कुओ (सिंचाई के उपयोग मे आने वाले तालाब तथा कुओ के अलावा) का सधारण तथा उनके प्रयोग का नियमन।

(घ) पचायत क्षेत्रों मे रोशनी की व्यवस्था।

(ङ) पचायत क्षेत्रो मे मेलो, बाजारो, क्रय-विक्रय स्थानो, हाटो तागा-स्टेण्डो तथा गाड़ियों के ठहरने के स्थानो का नियमन एव नियत्रण (जिनका प्रबन्ध राज्य सरकार अथवा पचायत समिति द्वारा नहीं किया जाता है)।

(च) शराब की दुकानो तथा बूचड-खानो का नियमन तथा नियत्रण।

(छ) सार्वजनिक मार्गों तथा क्रय-विक्रय स्थानो, एव अन्य सार्वजनिक स्थानो मे पेड लगवाना तथा उनका सधारण और परीक्षण।

(ज) आवारा और स्वामी विहीन कुत्तो को समाप्त करना ।
(झ) धर्मशालाओं का निर्माण एव सधारण ।
(ड) स्नान करने या कपडे धोने के ऐसे घाटो का प्रबन्ध एव नियन्त्रण जिनका प्रबन्ध राज्य सरकार अथवा किसी अन्य अधिकारी द्वारा नहीं किया जाता है ।
(ट) बाजारो की स्थापना तथा उनकी देखभाल ।
(ठ) पचायत के मलवाहन सम्बन्धी कर्मचारियो के लिये मकानो का निर्माण एव सधारण ।
(ड) शिविर मैदानो की व्यवस्था एव उनका सधारण ।
(ढ) काजी होसो (Cattle pound) की स्थापना, नियन्त्रण एव प्रबन्ध ।
(ण) अकाल अथवा अभाव के समय निर्माण कार्यो का आरम्भ, उनका सधारण तथा रोजगार की व्यवस्था ।
(त) ऐसे सिद्धान्तो के अनुसार जो कि निर्धारित किये जावें, आबादी स्थलो का विस्तार तथा भवनों का नियमन ।
(थ) गोदामो की स्थापना और उनका सधारण ।
(द) पशुओ के लिए पानी की व्यवस्था हेतु पोखरो की खुदाई एवं सधारण ।

3 **शिक्षा एव सस्कृति के क्षेत्र में**

(क) शिक्षा का प्रसार ।
(ख) अखाडो, क्लबो तथा मनोरजन एव खेलकूद के अन्य स्थानो की स्थापना एव उनका सधारण ।
(ग) कला एव सस्कृति की उन्नति के लिये थियेटरो की स्थापना एव उनका सधारण ।
(घ) पुस्तकालयो एव वाचनालयो की स्थापना एव उनका संधारण ।
(ङ) सार्वजनिक रेडियो सेट्स एव ग्रामो-फोनो का लगाना ।
(च) पचायत क्षेत्र मे सामाजिक एव नैतिक उत्थान करना, जिसमे निषेध को प्रोत्साहन, अस्पृश्यता निवारण, पिछडी जातियो की स्थिति मे सुधार, भ्रष्टाचार का उन्मूलन, तथा जुआ एव निरर्थक मुकदमेबाजी को निरुत्साहित करना सम्मिलित है ।

4 आत्मरक्षा एव पचायत क्षेत्र की सुरक्षा

(क) पचायत क्षेत्र और उसके अन्तर्गत फसलो की चौकीदारी का प्रबन्ध, किन्तु शर्त यह है कि चौकीदार का व्यय, पचायत द्वारा पचायत क्षेत्र म एसे व्यक्तियो से और एस ढग स लिया एव वसूल किया जायगा जैसा कि निर्धारित किया गया है।

(ख) कष्ट कारक (Offensive) एव खतरनाक व्यापारो अथवा व्यवहारो का नियमन, एव सन्यति।

(ग) आगजनी होने पर आग बुझाने म सहायता करना तथा उसके जीवन एव सम्पत्ति की सुरक्षा करना।

5 प्रशासन के क्षेत्र मे

(क) भू-गृहादि पर अक लगाना।

(ख) जनगणना करना।

(ग) पचायत क्षेत्र म कृषि एव कृषि भिन्न उत्पादन की वृद्धि के लिए कार्यक्रम बनाना।

(घ) ग्रामीण विकास योजनाओ को क्रियान्वित करने के लिये उपयोग म आने वाली रसद का एव वित्तीय आवश्यकताओ का विवरण तैयार करना।

(ड) एक ऐसे माध्यम मे काय को करना जिससे केन्द्रीय अथवा राज्य सरकार द्वारा किसी प्रयोजन के लिये दी गई सहायता पचायत क्षेत्र म पहुच जाय।

(च) सर्वेक्षण करना।

(छ) पशुओ के खडे रहने के स्थानो, खलियानो, चरागाहो तथा सामुदायिक भूमियो का नियन्त्रण।

(ज) मेलो, तीथ यात्राओ तथा त्यौहारो की (जिनका प्रबन्ध राज्य सरकार अथवा पचायत समिति द्वारा नही किया जाता हो) स्थापना, सधारण तथा नियमन।

(झ) बरोजगारी से सम्बन्धित आकडे तैयार करना।

(ञ) जिन शिकायतो का पचायत निरीक्षण नही कर सके, उनके बारे मे समुपयुक्त प्राधिकारी को रिपोर्ट करना।

(ट) पचायत अभिलखो को तैयार करना, उनका सधारण एव देखभाल।

(ट) जन्मों तथा विवाहों का ऐसी रीतियों से तथा ऐसे प्रपत्र में, जो राज्य सरकार द्वारा इस निमित्त सामान्यतया विशेष आज्ञा द्वारा निर्धारित किए जाएँ, पंजियन (रजिस्ट्रेशन) करना।

(ड) पंचायत क्षेत्र में स्थित गावों के विकास के लिये योजनाएं तैयार करना।

6 जन कल्याण के क्षेत्र में

(क) भूमि सुधार योजनाओं को कार्यान्वित करने में सहायता करना।

(ख) अपंगों, निराश्रितों तथा रोगियों को राहत दिलाना।

(ग) दैवी-प्रकोप के समय क्षेत्र के निवासियों की सहायता करना।

(घ) पंचायत क्षेत्र में भूमि तथा संसाधनों के सहकारी प्रबन्ध की व्यवस्था करना और सामूहिक खेती, ऋणदात्री समितियों तथा बहुद्देशीय सहकारी समितियों का संगठन।

(ङ) राज्य सरकार की पूर्व अनुमति से बंजर भूमि को कृषि योग्य बनाना और ऐसी भूमि पर खेती करवाना।

(च) सामुदायिक कार्यों तथा पंचायत क्षेत्र के उन्नति कार्यों के लिए स्वैच्छिक श्रम का आयोजन करना।

(छ) सस्ते भाव की दुकान खोलना।

(ज) परिवार नियोजन का प्रचार करना।

7 कृषि तथा परीक्षण के क्षेत्र में

(क) कृषि उन्नयन तथा आदर्श कृषि फार्मों की स्थापना।

(ख) धान्यागारों (Grainaries) की स्थापना।

(ग) राज्य सरकार द्वारा पंचायत में निहित बंजर तथा पड़त भूमियों पर खेती करवाना।

(घ) कृषि उपज बढ़ाने की दृष्टि से पंचायत क्षेत्र में कृषि के न्यूनतम निर्धारित संख्या को प्राप्त करना।

(ङ) खाद के संधारणों का संरक्षण करना, मिश्रित खाद (Compost) तैयार करना और खाद की बिक्री करना।

(च) उन्नत बीजों के लिये पौधघर (नर्सरीज) स्थापित करना तथा उनका संधारण करना और औजारों तथा सामान (स्टोर्स) के लिये व्यवस्था करना।

(छ) उन्नत बीजों का उत्पादन तथा प्रयोग।

(ज) सहकारी कृषि को प्रोत्साहन ।

(झ) फसल परीक्षण तथा फसल रक्षा ।

(ञ) छोटे सिंचाई कार्य जिसमे पचास एकड से अधिक भूमि मे सिंचाई नही होती हो और जो पचायत समिति के कर्त्तव्य क्षेत्र के अन्तर्गत नही आते हो ।

(ट) ग्राम वनो का वर्धन, परीक्षण तथा सुधार ।

(ठ) डेयरी फार्मिग को प्रोत्साहन ।

8 **पशु अभिजनन तथा पशु रक्षा के क्षेत्र मे**

(क) पशु सुधार तथा पशु नस्ल सुधार और पशु धन की सामान्य देख रेख जिसमे उनकी चिकित्सा तथा उनमे रोग फैलने की रोकथाम सम्मिलित है ।

(ख) नस्ली साड रखना और उनका पालन करना ।

9 **ग्राम उद्योग के क्षेत्र मे**

(क) कुटीर तथा ग्राम उद्योगो का उन्नयन, उनका सुधार तथा प्रोत्साहन ।

10. **विविध कार्य**

(क) स्कूलो की इमारतो तथा उनसे अनुबन्धित समस्त इमारतो का निर्माण तथा उनकी मरम्मत करना ।

(ख) प्राथमिक स्कूलो के अध्यापको के लिए क्वाटरो का निर्माण कराना ।

(ग) भारत सरकार के डाक विभाग के लिये और उसकी ओर से उस विभाग के साथ तय हुई शर्तो पर डाक सेवा हाथ मे लेना तथा निष्पादित करना ।

(घ) जीवन बीमा तथा सामान्य बीमा कारोबार प्राप्त करना ।

(ङ) एजेन्ट केम्प म, या अन्यथा, अल्प बचत सर्टिफिकेट की बिक्री । इस प्रकार पचायत को, अधिनियम के अन्तर्गत, बहुत से कार्य सौंपे गये है । इसके अतिरिक्त पचायत समिति की पूर्व स्वीकृति से कोई पचायत (तृतीय परिशिष्ट मे अकित कार्यों के प्रकार का कोई कार्य) अपने पचायत क्षेत्र के बाहर उन कार्यों का क्रियान्वित करने के लिए भी व्यवस्था कर सकती है ।

कोई पचायत अपने पचायत क्षेत्र के भीतर कोई अन्य कार्य या उपाय, जिससे उसके पचायत क्षेत्र के निवासियों के स्वास्थ्य, सुरक्षा शिक्षा, सुख सुविधा अथवा सामाजिक या आर्थिक या सांस्कृतिक कल्याण में प्रगति की सम्भावना हो, क्रियान्वित किये जाने के लिए भी कार्यवाही कर सकती है। पचायत को वे समस्त कार्य करने की शक्ति भी प्रदान की गई है, जो दूसरे कर्त्तव्यों के निष्पादन के लिये आवश्यक या नैमित्तिक हो।

कोई पचायत अपनी बैठक मे पारित किये गये और अपने पचों की कुल सख्या के दो-तिहाई बहुमत द्वारा समर्थित प्रस्ताव द्वारा अपने पचायत क्षेत्र म किसी सार्वजनिक स्वागत समारोह व मनोरजन के लिए प्रबन्ध कर सकेगी, अथवा जिले या राज्य मे पचायतो के वार्षिक सम्मेलन करा सकेगी या ऐसे सम्मेलन के लिए चन्दा दे सकेगी।

यदि किसी पचायत के ध्यान मे यह आजाए कि किसी भूमिधारक द्वारा की गई उपेक्षा या उसके और उसके आसामी के बीच किसी विवाद के कारण उसकी भूमियो की कृषि पर बड़ा कुप्रभाव पडता है, तो पचायत ऐसे तथ्य की कलेक्टर को सूचना दे सकती है।

यदि किसी पचायत पर यह आरोप हो कि उसने अधिनियम द्वारा या इसके अन्तर्गत सौंपे गये किसी कर्त्तव्य को करने म त्रुटि की है और जाच करने पर यदि पचायत दोषी पाई जाये, तो पचायत को प्रभारी अधिकारी लिखित आज्ञा द्वारा उस कर्त्तव्य को करने के लिए अवधि नियत कर सकता है। ऐसी कार्यवाही किसी व्यक्ति द्वारा शिकायत करने पर अथवा अन्यथा भी की जा सकती है। नियत अवधि में पचायत द्वारा वह कार्य न करने पर अधिकारी उस कार्य को करने के लिए किसी व्यक्ति को नियुक्त कर सकता है। इस प्रकार नियुक्त किये गये व्यक्ति का पारिश्रमिक व कार्य करने का व्यय पचायत द्वारा चुकाने के आदेश दिये जा सकते हैं। पचायत यदि व्यय न दे तो पचायत की रोकड रखने वाले व्यक्ति को खर्च या पारिश्रमिक या उसका ऐसा भाग, जो सम्भव हो, अदा करने के आदेश दिये जा सकते हैं।

आकस्मिक सकट की स्थिति में राज्य सरकार को असाधारण शक्तियां प्राप्त है। जन साधारण की सुरक्षा की दृष्टि से यदि आवश्यक हो तो सरकार पचायत को सौंपी गई शक्तियों में से किसी कार्य के सम्पादन अथवा किसी ऐसे कार्य को शीघ्र करने की व्यवस्था कर सकती है।

यदि किसी समय राज्य सरकार आश्वस्त हो जाये कि पचायत अधिनियम के अन्तर्गत अथवा इसके द्वारा या तत्समय प्रभावशाली किसी अन्य कानून के अन्तर्गत, या उसके द्वारा उसे आरोपित कर्त्तव्यो के निर्वाह के लिए योग्य नही है या उसके निर्वाह मे बार-बार विफल रही है, अथवा उसने तदनन्तर अपनी शक्तियो का अतिक्रमण या दुरुपयोग किया है, अथवा राज्य सरकार या पचायत समिति या पचायतो के प्रभारी अधिकारी द्वारा दी गई विधि-सगत आज्ञाओ की बार-बार अवहेलना की है, तो राज्य सरकार ऐसी पचायत को अवसर देने के पश्चात् तथा सम्बन्धित जिला परिषद की परामर्श लेने के पश्चात् सरकारी राजपत्र मे प्रकाशित आज्ञा के द्वारा उस पचायत का विघटन अथवा अतिक्रमण कर सकती है ।

पचायत प्रशासन सम्बन्धी मामलो मे जुर्माना भी कर सकती है । कोई व्यक्ति, जो पचायत के सामान्य नियम अथवा विशेष आज्ञा की उपेक्षा करे, तो उसको पचायत द्वारा पन्द्रह रुपये तक के जुर्माने का दण्ड दिया जा सकता है, और यदि अवज्ञा जारी रहे तो पहले दिन के पश्चात् जितने दिन जारी रहे, प्रतिदिन एक रुपये के जुर्माने का अतिरिक्त दण्ड और दिया जा सकता है ।

**ग्राम पचायत मे समितियां**

स्थानीय स्वायत्त शासन में समितियो का महत्त्वपूर्ण स्थान हैं । समितियो की सहायता से स्वायत्त शासन सस्थाओ का प्रशासन सुगम हो जाता है । समितियो के द्वारा प्रशासन की कार्यकुशलता और प्रभाव मे वृद्धि होती है । इनकी सहायता से नीति-निर्माण, नीति का क्रियान्वयन और प्रशासन के मूल्याकन म सहायता मिलती है । स्थानीय स्वायत्त सस्था की बैठकें जल्दी-जल्दी नही कर सकने पर समितियो के माध्यम से प्रशासन मे निरन्तरता लाई जाती है । जनता का अधिकाधिक सहयोग, सक्रिय भाग लेने और उन्हे प्रोत्साहित करने के लिए भी समितियो का आश्रय लिया जाता है । प्रशासन मे समन्वय स्थापित करने हेतु समितिया अच्छा माध्यम सिद्ध हुई है । समितियो सम्बन्धित विषय पर गहन रूप से अध्ययन करके, उन पर गहराई से विचार विमर्श का वातावरण बनाती है । "ब्रिटेन मे स्वायत्त शासन को समितियो द्वारा सचालित सरकार" कहा गया है । इन समितियो मे ही नीति-निर्धारण किया जाता है और इन्ही के द्वारा वास्तविक रूप से उनके क्रियान्वयन का निरीक्षण किया जाता है ।[21]

प्रारम्भ मे राजस्थान ग्राम पचायत अधिनियम 1953 मे पचायत स्तर पर समिति या उपसमिति के गठन के लिए किसी प्रकार की चर्चा नही थी ।

समितियों की उपयोगिता को ध्यान में रखते हुए राज्य सरकार द्वारा समितियों के गठन के लिए प्रशासकीय आदेश जारी किये गये। इन आदेशों के परिणाम-स्वरूप राजस्थान में ग्राम पंचायतों द्वारा शिक्षा समिति, उत्पादन समिति, और निर्माण कार्यों के लिए समिति का गठन किया गया।[22] कुछ पंचायतों द्वारा जल-प्रदाय समिति का भी गठन किया गया।

ग्राम पंचायत ग्रामीण स्थानीय स्वशासन की एक ऐसी संस्था है, जो ग्रामीण जनता के बिल्कुल निकट है। इन्हें पंचायती-राज-व्यवस्था का आधार कहा जा सकता है। ग्राम पंचायत आकार की दृष्टि से क्योंकि बहुत बड़ी संस्था नहीं है इसकी बैठकें बहुत जल्दी-जल्दी करना कठिन नहीं है। इसलिए ग्राम पंचायत स्तर पर समितियों का महत्त्व पंचायत प्रशासन को निरन्तरता प्रदान करने की दृष्टि से इतना नहीं है, जितना कि इनकी आवश्यकता ग्रामीण जनता के विकास के कार्यों में अधिकाधिक सम्बन्धित करने के दृष्टिकोण से है। इनकी सहायता से ग्रामीण जनता में पंचायत प्रशासन में अधिक रुचि जाग्रत की जा सकती है। एक अध्ययन के अन्तर्गत यह पाया गया कि पंचायत स्तर पर सरकार के आदेशानुसार गठित की गई कुछ समितियां 1960 और 1964 के मध्य कार्यरत थीं। इसके पश्चात् समितियां निष्क्रिय हो गईं। इस समय पंचायत स्तर पर समितियां समाप्त प्राय हैं। कुछ लोगों के अनुसार पंचायत स्तर पर समितियों के निर्माण के लिए वैधानिक प्रावधान किया जाना चाहिए। सम्भवत पंचायत स्तर पर समितियों के सक्रिय और प्रभावी नहीं होने का एक कारण यह भी है कि इन्हें कानूनी स्तर प्राप्त नहीं हैं।

सादिक अली प्रतिवेदन के अनुसार अधिनियम द्वारा ग्राम पंचायत स्तर पर, निम्नलिखित 3 समितियों के गठन का प्रावधान, बाध्यकारी प्रकृति का होना चाहिए[23]

1 उत्पादन और स्रोतों के लिए समिति,
2 शिक्षा एवं सामाजिक शिक्षा के लिए समिति, और
3 समाज कल्याण और दलित वर्ग के कल्याण के लिए समिति।

उपर्युक्त समितियों का कार्य सम्बन्धित विषयों पर केवल सिफारिश पेश करना मात्र ही नहीं हो। नीति निर्माण और विभिन्न कार्यक्रमों के निर्धारण में समितियां सलाहकार संस्था की भांति कार्य करें। विभिन्न विषयों पर अन्तिम निर्णय स्वयं ग्राम पंचायत द्वारा लिया जाए। प्रत्येक समिति के सदस्यों की संख्या पांच हो जिनमें से तीन का चुनाव पंचायत के सदस्य स्वयं ही करें और अन्य

दो का चुनाव पचायत द्वारा पचायत क्षेत्र के वयस्क मताधिकारियो मे से किया जाए। ग्राम पचायत क्षेत्र की पाठशाला का प्रधानाध्यापक शिक्षा एव सामाजिक शिक्षा समिति का पदेन सदस्य होना चाहिए। कोई भी व्यक्ति दो से अधिक समितियों का सदस्य न हो और एक से अधिक समिति का अध्यक्ष न हो।

## -न्याय उपसमिति

ग्रामीण क्षेत्रो म लोगा के छोटे-छोटे झगडे निपटाने और सस्ता व शीघ्र न्याय दिलाने के उद्देश्य से राजस्थान मे ग्रामीण स्तर पर अप्रेल 1961 मे न्याय पचायता की स्थापना की गई। ये न्याय पचायतें पाच से सात पचायत क्षेत्रो के लिए गठित की जाती थी।[24] इनका ग्राम पचायत से पृथक् निर्माण इसलिए किया गया था कि ये निष्पक्ष होकर ग्रामीण जनता को राजनीति से पृथक् रहकर सस्ता न्याय दिला सकेंगी। इनकी असफलता के प्रमुख कारण निम्नलिखित थे

(1) वित्त की कमी,

(2) सचिव सम्बन्धी सेवाए उपलब्ध न होना,

(3) समुचित शक्ति का अभाव, और

(4) ग्रामीण जनता के इनके प्रति विश्वास की कमी।

व्यावहारिक रूप से न्याय पचायतें सफल नही हो सकी। इनकी असफलता को ध्यान मे रखते हुए गिरधारीलाल व्यास समिति ने इन्हे समाप्त करने का सुझाव दिया।[25] इस सुझाव को स्वीकार करते हुए राजस्थान सरकार ने एक अध्यादेश द्वारा सितम्बर 1975 मे न्याय पचायतो को समाप्त करके इनके कार्य न्याय उपसमिति को सौपने का प्रावधान किया।[26] न्याय उपसमिति गठित किये जाने तक फौजदारी एव सिविल न्याय का प्रशासन उस क्षेत्र की ग्राम पचायत द्वारा किये जाने की व्यवस्था की गई। फरवरी-मार्च 1978 मे ग्राम पचायतो के आम चुनाव होने के तुरन्त पश्चात् पहली बार न्याय उपसमितियो का गठन प्रत्येक ग्राम पचायत मे किया गया। यही उपसमिति अब पचायत क्षेत्र के दीवानी व फौजदारी मामलो की सुनवाई करती है।

## न्याय उप समिति का संगठन[27]

न्याय उप-समिति मे कुल पाच सदस्य होते है। इनमे से चार सदस्य पचायत के निर्वाचित या सहवरित पचो मे से चुने जाते है। इनमे से कम से कम एक पच अनुसूचित जातियों या जनजातियो का सदस्य होता है और कम से कम एक महिला पच होती है। सरपच या उसकी अनुपस्थिति मे उपसरपच इसका

पदेन सदस्य होता है और वही इसका अध्यक्ष भी होता है। इस प्रकार सरपंच या उपसरपंच के अलावा न्याय उप समिति के चार सदस्यों में से एक अनुसूचित जाति या जनजाति का सदस्य पंच और एक महिला पंच का चुना जाना आवश्यक है। शेष दो सदस्य सामान्य वार्ड पंचों या सहवरित पंचों में से, पंचायत द्वारा चुने जाते हैं।

## न्याय उप-समिति के सदस्य की योग्यता

न्याय उप समिति के सदस्य में पंचायत के पंच की योग्यता के अलावा, सरलता से और स्पष्ट रूप में हिन्दी पढ़ने लिखने की योग्यता होनी चाहिए। इसके अलावा उसकी आयु 30 वर्ष से अधिक होनी चाहिए।

न्याय उप समिति का कार्यकाल पंचायत की अवधि के बराबर होता है। पंचायत की अवधि बढ़ाये जाने पर न्याय उपसमिति की अवधि स्वतः बढ़ी हुई मानी जाती है। न्याय उपसमिति के सदस्य प्रत्येक वर्ष की समाप्ति के बाद बारी-बारी से निवृत्त होते हैं। यदि पंचायत के सदस्य चाहें तो निवृत्त हुए सदस्य को फिर से इसका सदस्य चुन सकते हैं।

न्याय उप समिति को निष्पक्ष बनाने के लिए कुछ महत्त्वपूर्ण प्रावधान किये गए हैं। जैसे न्याय उपसमिति का कोई सदस्य किसी ऐसे वार्ड के दावे या मुकदमे की सुनवाई में भाग नहीं ले सकता है जहां से वह स्वयं निर्वाचित हुआ है। इसी प्रकार न्याय उपसमिति का कोई सदस्य जो किसी दावे या मुकदमे में पक्षकार हो या जिसमें उसका व्यक्तिगत हित हो, ऐसे दावे या मुकदमे का निपटारा नहीं कर सकता है। अगर किसी पक्षकार को न्याय उपसमिति के किसी सदस्य के बारे में ऐतराज हो तो वह तुरन्त आपत्ति पेश कर सकता है। ऐसी आपत्ति किये जाने पर वह सदस्य उस दावे या मुकदमे की सुनवाई के समय न्याय उपसमिति की बैठक में भाग नहीं ले सकता है। लेकिन ऐसी आपत्ति कोई भी पक्षकार केवल किसी एक सदस्य के विरुद्ध ही कर सकता है।

## अस्थायी अध्यक्ष

सरपंच और उपसरपंच की अनुपस्थिति या दोनों के विरुद्ध किसी वाद या मुकदमे की सुनवाई के समय किसी पक्षकार के ऐतराज के कारण सुनवाई में भाग नहीं लेने की परिस्थिति में वाद या मुकदमे की सुनवाई के लिए पंचायत के निर्वाचित तथा सहवरित सदस्यों द्वारा न्याय उपसमिति के पांचवें सदस्य का चुनाव किया जाता है और न्याय उपसमिति के पांचों निर्वाचित सदस्य अपने

आप मे से किसी एक को अध्यक्ष चुन लेते हैं। इस प्रकार अध्यक्ष के रूप मे चुना गया पंच केवल उसी दावे या मुकदमे की सुनवाई के दौरान अध्यक्ष के रूप म काम करता है जिसके लिए उसे चुना गया है।

न्याय उप समिति के अध्यक्ष, सदस्य, प्राधिकारी एव सेवक भारतीय दण्ड संहिता की धारा 21 के अन्तर्गत लोक सेवक माने जाते है और उन पर न्यायिक अधिकारी संरक्षण अधिनियम के प्रावधान लागू होते है।

**न्याय उप समिति का अधिकार क्षेत्र**

न्याय उपसमिति को सम्बन्धित पंचायत क्षेत्र के फौजदारी मुकदमे व दीवानी दावे सुनने का अधिकार है। फौजदारी मामलो मे न्याय उपसमिति को अदालतो के समवर्ती अधिकार प्राप्त है। अत कोई मुकदमा अदालत या न्याय उपसमिति म से एक के सामने दायर किया जा सकता है।

**फौजदारी मुकदमे**

न्याय उपसमिति को सम्बन्धित पंचायत क्षेत्र के भीतर निम्न लिखित अपराधो के लिए या किसी अपराध के लिए उकसाने या करने की चेष्टा करने के लिए फौजदारी न्यायालयों के समान ही विचार करने और हस्तक्षेप करने का अधिकार होगा।

| | (अ) भारतीय दण्ड संहिता 1860 के अन्तर्गत अपराध— | धाराए |
|---|---|---|
| 1 | किसी सिपाही की पोशाक पहनना या उसके द्वारा प्रयोग किया जाने वाला बिल्ला इस नियत से रखना जिससे कि लोगो को विश्वास हो कि वह सिपाही है | 140 |
| 2. | झगडा करना। | 160 |
| 3. | किसी लोक सेवक के आह्वान पत्र (सम्मन) अथवा अन्य कार्य वाही की तामील से बचने के लिए भाग जाना। | 172 |
| 4. | स्वय अथवा प्रतिनिधि द्वारा किसी निश्चित स्थान पर उपस्थित होनेकी किसी कानूनी आज्ञा को न मानना या बिना प्राधिकार के वहा चले जाना। | 174 |
| 5 | कोई लेख-पत्र प्रस्तुत करने या सौपने के लिये वैध रूप से बाध्य किसी व्यक्ति द्वारा किसी लोक सेवक के समक्ष जानबूझ कर प्रस्तुत न किया जाना। | 175 |

| | | |
|---|---|---|
| 6. | लोक सेवक द्वारा यथोचित रीति से अपेक्षा किये जाने पर शपथ या प्रतिज्ञा लेने से इन्कार करना। | 178 |
| 7 | सत्य कहने के लिये कानून द्वारा बाध्य होते हुए, प्रश्नों का उत्तर देने से इन्कार करना। | 179 |
| 8. | किसी लोक सेवक के समक्ष दिये गये बयान पर, हस्ताक्षर करने से इन्कार करना जबकि ऐसा करने के लिये वैध रूप से अपेक्षा की जाय। | 180 |
| 9 | किसी लोक सेवक द्वारा वैध रूप से प्रवर्तित किसी आज्ञा की अवज्ञा यदि ऐसी अवज्ञा वैध रूप से नियोजित व्यक्तियों को कोई बाधा, खिजलाहट या क्षति पहुंचाती है। | 188 |
| 10 | सूचना देने के लिये वैध रूप से बाध्य किसी व्यक्ति द्वारा किसी अपराध की सूचना देने मे जान-बूझ कर भूल करना। | 202 |
| 11. | अदालती कार्यवाही की किसी भी स्थिति में बैठे हुये किसी लोक सेवक का जान-बूझ कर अपमान करना, या उसे बाधा पहुंचाना। | 228 |
| 12 | तोलने के लिये मिथ्या उपकरण का बचनात्मक प्रयोग। | 264 |
| 13. | मिथ्या बाटों या मापों का वचनात्मक प्रयोग। | 265 |
| 14. | बचनात्मक प्रयोग के लिये मिथ्या बाटों या मापों का कब्जे मे होना। | 266 |
| 15 | मिथ्या बाट या माप बनाना या बेचना अथवा उनका वचनात्मक प्रयोग करना। | 267 |
| 16. | जीवन के लिये भयप्रद किसी भी रोग की छूत फैलाने की सम्भावना रखने वाला कोई असावधानीपूर्ण कार्य। | 269 |
| 17 | किसी सार्वजनिक झरने या जलाशय का पानी गन्दा करना। | 277 |
| 18 | वातावरण को स्वास्थ्य के लिये हानिकारक बनाना। | 278 |
| 19 | किसी सार्वजनिक रास्ते पर इतनी तेजी से या असावधानी से गाड़ी चलाना या सवारी करना, जिससे मनुष्य के जीवन इत्यादि को खतरा हो। | 279 |
| 20 | किसी भी सार्वजनिक रास्ते में खतरा, रुकावट या क्षति पहुंचाना। | 283 |

| | | |
|---|---|---|
| 36 | ऐसी चोरी, जिसमे चुराई गई सम्पत्ति की कीमत 25 रुपये से अधिक न हो । | 379 |
| 37 | निवास गृह इत्यादि मे से इतने ही मूल्य की सम्पत्ति की चोरी । | 380 |
| 38 | लिपिक या नौकर द्वारा इतने ही मूल्य की सम्पत्ति की चोरी । | 381 |
| 39. | बेईमानी से चल सम्पत्ति का गबन करना अथवा उसको अपने निजी प्रयोग मे लाना, जहां कि ऐसी गबन की हुई सम्पत्ति का मूल्य 25 रुपये से अधिक न हो । | 403 |
| 40 | बेईमानी से चोरी की सम्पत्ति लेना, यह जानते हुए कि वह चोरी की है, जहा कि ऐसी सम्पत्ति की कीमत 25 रुपये से अधिक न हो । | 411 |
| 41 | शरारत । | 426 |
| 42 | दस रुपये अथवा उससे अधिक की कीमत वाले जानवर को मार डालने की या जहर खिलाने की या लगडा करने की या अनुपयोगी बनाने की शरारत करना । | 428 |
| 43 | कृषि के प्रयोजनों आदि के लिये पानी की रसद को कम करने की शरारत । | 430 |
| 44 | सापराध अनधिकार प्रवेश । | 447 |
| 45. | अनधिकार-गृह प्रवेश । | 448 |
| 46 | बेईमानी से ऐसे पात्र को तोडना, जिसमे सम्पत्ति रखी हो । | 461 |
| 47. | शांति भग करने के इरादे से किया गया अपमान । | 504 |
| 48 | सापराध धमकी । | 506 |
| 49 | कोई भी ऐसा शब्द उच्चारण करना अथवा कोई भी ऐसा सकेत करना जो किसी स्त्री आदि के शील को अपमानित करने के इरादे से किया जाय । | 509 |
| 50 | जनता मे नशे की हालत मे उपस्थित होना और किसी भी व्यक्ति को खिजाना । | 510 |

(आ) कैटिल ट्रेसपास एक्ट, 1871 के अन्तर्गत अपराध ।

(इ) वेक्सीनेशन एक्ट, 1881 के अन्तर्गत अपराध ।

(ई) प्रीवेंशन आफ क्रूएल्टी टू एनीमल्स एक्ट, के अन्तर्गत अपराध ।

(उ) राजस्थान पब्लिक गेम्बलिंग ऑर्डिनेन्स, 1949 के अन्तर्गत अपराध।

(ऊ) राजस्थान के किसी भी भाग मे प्राथमिक शिक्षा के सम्बन्ध मे उस समय प्रभावशाली किसी कानून के अन्तर्गत प्रथम अपराध।

(ए) राजस्थान प्रीवेन्शन ऑफ जूवीनाइल स्मोकिंग एक्ट, 1950 के अन्तर्गत अपराध।

(ऐ) इस अधिनियम अथवा उसके अन्तर्गत बनाए गए नियमों के अन्तर्गत अपराध।

(ओ) किसी न्याय उपसमिति द्वारा सुने जाने योग्य राज्य सरकार द्वारा घोषित किसी भी कानून के अधीन कोई अपराध।

लेकिन न्याय उपसमिति किसी ऐसे मामले मे हस्तक्षेप नही करेगी जिसमे अपराधी, किसी ऐसे जुर्म मे, जिसमे तीन वर्ष या इससे ज्यादा की कैद की सजा दी जा सकती हो, सजायाफ्ता हो या जिसे किसी अपराध मे कैद की समान अवधि के लिए पहले सजा दी जा चुकी हो। न्याय उपसमिति किसी ऐसे अपराधी का मामला भी नही सुनेगी जिसे उसके द्वारा चोरी के लिए अथवा बेईमानी से चोरी का माल लेने के लिए पहले सजा दी जा चुकी हो या जो आदत से अपराधी हो या जिसकी नेक चलनी के लिए मुचलका लिया गया हो।

न्याय उपसमिति के सामने केवल वही मुकदमा पेश किया जा सकेगा जिसका अपराध सम्बन्धित पचायत की सीमा के भीतर किया गया हो।

न्याय उपसमिति फौजदारी मामलो मे किसी दोषी अपराधी को केवल पचास रुपये तक जुर्माने की सजा दे सकती है। न्याय उपसमिति जुर्माने की पूरी राशि या उसका कोई अश अभियोक्ता (मुस्तगीस) को अथवा अपराध से प्रभावित व्यक्ति को हरजाने के रूप मे दिलवा सकती है। इसी प्रकार यदि उपसमिति को यह सतोष हो जाये कि उसके सामने दायर किया गया मुकदमा झूठा, तथ्यहीन या किसी को परेशान करने की नीयत से पेश किया गया है तो वह मुस्तगीस से अपराधी को पाच रुपये तक की राशि हरजाने के रूप मे दिलवा सकेगी।

यदि न्याय उपसमिति द्वारा किये गये जुर्माने या हर्जाने की राशि पन्द्रह दिन तक जमा न कराई जाये तो उपसमिति सम्बन्धित सब–डिविजनल मजिस्ट्रेट्स को इससे अवगत करायेगी और वह इस राशि की वसूली के लिए उसी

प्रकार कार्यवाही करेगी जैसे वह अपने द्वारा किये गये जुर्माने की वसूली के लिए करती है।

पन्द्रह वर्ष से कम उम्र के अपराधी को न्याय उपसमिति सजा देने के बजाय आयन्दा अपराध नही करने के लिए प्रताडना देकर छोड सकती है।

न्याय उपसमिति यदि एक बार किसी अपराधी की जाच कर उसे मुक्त कर देती है या उसे सजा दे देती है तो उन्ही तथ्यो के आधार पर वह फिर दूसरी बार मुकदमा नही सुन सकती इसका आशय यह है कि एक बार किसी मामले मे निर्णय लेने के बाद उसी घटना व तथ्य के आधार पर मामले की दुबारा सुनवाई का अधिकार उपसमिति को नही है।

**दीवानी दावे**

न्याय उपसमिति को सम्बन्धित पचायत क्षेत्र की सीमा के भीतर निम्नलिखित प्रकार के दीवानी दावे सुनने और उनको निपटाने का अधिकार है

1 पाच सौ रुपये तक की निश्चित राशि के दावे।

2 अचल सम्पत्ति पर असर न डालने वाले ठेके की शर्तों के उल्लघन से हुए हर्जाने के दावे जो 500 रु से अधिक न हो।

3 चल सम्पत्ति को बेईमानी या गैर कानूनी तरीके से लेने अथवा उसको नुकसान पहुंचाने के लिए हर्जाने के दावे जो 500 रु से अधिक न हो।

4. 500 रु. तक के मूल्य की किसी विशिष्ट चल सम्पत्ति के दावे।

किन्तु किसी नाबालिग या पागल व्यक्ति के विरुद्ध अथवा उसी पचायत के सरपच या पच के विरुद्ध कोई दावा न्याय उपसमिति मे पेश नही किया जा सकेगा।

किसी ऐसे मामले मे भी न्याय उपसमिति दावा नही सुन सकेगी जिसके बारे मे कोई दावा या प्रार्थनापत्र किसी राजस्व अधिकारी के सामने पेश किया जा सकता हो। इसी प्रकार यदि दो पक्षो के बीच कोई दावा पहले से किसी न्यायालय मे चल रहा है या जिसका फैसला हो चुका है, उस सम्बन्ध मे भी न्याय उपसमिति सुनवाई नही कर सकेगी।

प्रत्येक दावा उस न्याय उपसमिति मे दायर किया जायेगा जिसके अधिकार क्षेत्र मे दावे के प्रतिवादीगण या कोई भी वादी या प्रतिवादी पक्ष दावा पेश करते समय रह रहा हो।

न्याय उपसमिति रुपये की वसूली के लिए किये गये दावे मे अपने विवेक से डिक्री की रकम पर डिक्री की तारीख से 6 रु सैकडा वार्षिक तक ब्याज की डिक्री भी दे सकती है। साथ ही उपसमिति डिक्री के रुपये का भुगतान किश्त मे अदा करने के भी निर्देश दे सकती है।

**दावे की मयाद -**

न्याय उपसमिति दीवानी दावे या क्षतिपूर्ति के दावे एक निश्चित मयाद के भीतर ही सुन सकती है। विभिन्न प्रकार के दावो के लिए नीचे लिखे अनुसार मयाद रखी गयी है।

| | दावे | मयाद | वह समय जबसे मयाद गिनी जायेगी। |
|---|---|---|---|
| 1. | किसी ठेके के कारण देय रकम के लिए | 3 वर्ष | जब वादी को रुपया देय हो। |
| 2. | चल सम्पत्ति या उसकी मूल्य की वसूली के लिए | 3 वर्ष | जब वादी चल सम्पत्ति की सुपुर्दगी पाने का अधिकारी हो जाये। |
| 3. | चल सम्पत्ति की बिना लेने या उसे हानि पहुचाने के कारण क्षतिपूर्ति के लिए | 4 वर्ष | जब चल सम्पत्ति बिना अधिकार के ली गयी थी या उसे क्षति पहुचाई गई थी। |
| 4. | पशुओ के अतिक्रमण के द्वारा हुए हर्जाने के लिए। | 6 महिने | जब पशुओ के अतिक्रमण द्वारा क्षति पहुचाई गई थी। |

कोई भी दावा इस मयाद के बाद पेश होने पर खारिज कर दिया जायेगा भले ही किसी ने मयाद के बारे मे कोई आपत्ति न की हो। लेकिन किसी आदेश या डिक्री की प्रमाणित प्रति प्राप्त करने मे जो समय लगा हो, उसे उस मयाद की अवधि मे शामिल नही किया जायेगा।

**दावा या मुकदमा कैसे पेश किया जाता है ?**

कोई भी व्यक्ति, जो न्याय उपसमिति के समक्ष दीवानी दावा या फौजदारी मुकदमा पेश करना चाहता है, वह उपसमिति के अध्यक्ष या उसकी अनुपस्थिति मे किसी भी सदस्य को लिखित या मौखिक रूप से प्रार्थना करेगा और

साथ ही निर्धारित शुल्क जमा कराया जायेगा। यदि कोई प्रार्थना मौखिक रूप में की गयी है तो प्रार्थना का सारांश तुरन्त लिख लिया जायेगा और उस पर प्रार्थी के हस्ताक्षर या अंगूठे की निशानी करवायी जायेगी। इस लिखित सारांश पर अध्यक्ष या उपसमिति के सदस्य को भी, जिसके समक्ष यह प्रार्थना लिखी गयी हो, हस्ताक्षर करने होंगे।

प्रार्थना पत्र पेश करने वाले व्यक्ति को उसी समय न्याय उपसमिति की जिस बैठक में उसकी प्रार्थना सुनी जायगी उसकी तिथि, स्थान और निश्चित समय की सूचना दी जायेगी और उस समय और स्थान पर उसे हाजिर होने का निर्देश दिया जायेगा।

**न्यायालय शुल्क**

न्याय उपसमिति के सामने पेश किये गए दीवानी दावे में जितनी रकम का दावा किया गया है उस राशि के प्रत्येक रुपये अथवा रुपये के भाग पर दस पैसे की दर से यथामूल्य न्यायालय शुल्क लिया जायेगा। लेकिन यदि यह राशि एक रुपये से कम हो तो कोई न्यायालय शुल्क नहीं लिया जायगा।

इसके अलावा आवेदन पत्रों या अन्य पत्रों पर निम्नानुसार न्यायालय शुल्क देय होगा।

| | | |
|---|---|---|
| 1 | फौजदारी आरोप सम्बन्धी शिकायत | 1 रुपया |
| 2 | किसी वाद या मुकदमे के दौरान दिये जाने वाले प्रत्येक आवेदन पत्र पर | 10 पैसे |
| 3 | किसी डिक्री या इसी प्रकार के आदेश की इजराय के लिए आवेदन | 50 पैसे |
| 4. | इजराय की कार्यवाही के दौरान सम्पत्ति की कुर्की के बारे में आपत्ति करने के लिए आवेदन | 50 पैसे |
| 5 | इजराय के सम्बन्ध में दिया गया कोई भी आवेदन | 10 पैसे |
| 6 | किसी वाद या मुकदमे में किसी को अभिकर्त्ता बनाने के लिए मुख्तारनामा | 25 पैसे |
| 7. | प्रमाणित.प्रतिलिपि.लेने.का.आवेदन. | ५.पैसे. |

लेकिन किसी सरकारी अधिकारी या पंचायत या अन्य स्थानीय प्राधिकारी द्वारा या उसकी आज्ञा के अधीन किये गये परिवाद या 1 रुपये से कम

मूल्य की डिक्री की इजराय आदि के बारे में किये गये आवेदनों पर कोई शुल्क नहीं लिया जायेगा।

न्यायालय शुल्क न्यायिक स्टाम्प के रूप में आवेदन पत्र पर चिपकाये जाने चाहिए। किन्तु यदि स्टाम्प न मिलता हो तो न्यायालय शुल्क की नकद राशि पंचायत कार्यालय में जमाकर उसकी रसीद आवेदन पत्र के साथ लगायी जा सकती है।

**सम्मन जारी करना**

न्याय उपसमिति द्वारा सुनवाई के लिए दावा स्वीकार कर लिये जाने पर प्रतिवादी को निर्धारित स्थान और समय पर उपस्थित होने और अपने पक्ष में गवाही प्रस्तुत करने के लिये सम्मन जारी किये जायेंगे। फौजदारी मुकदमे में अपराधी को केवल उपस्थित होने का सम्मन जारी किया जावेगा। यदि कोई प्रतिवादी पंचायत क्षेत्र से बाहर रहता हो या सम्मन जारी करते समय पंचायत क्षेत्र से बाहर हो तो सम्मन सम्बन्धित मुन्सिफ या जहां मुन्सिफ न हो तो व्यवहार न्यायाधीश अथवा मजिस्ट्रेट के द्वारा तामील करवाने के लिए भेजे जायेंगे और और वह उनकी तामील उसी प्रकार करवायेगा मानो वह उस के स्वयं के न्यायालय का सम्मन हो।

वादी को सम्मन जारी करने से पूर्व प्रतिवादी का सम्मन शुल्क जमा कराना होगा। जिस व्यक्ति के नाम सम्मन जारी किया जा रहा हो वह यदि पंचायत क्षेत्र में रहता हो तो प्रति सम्मन 50 पैसे के हिसाब से और पंचायत क्षेत्र से बाहर के व्यक्ति के लिए 1 रु. शुल्क अदा करने पर ही सम्मन जारी किये जायेंगे। सम्मन निर्धारित प्रपत्र में दो प्रतियों में भेजा जायगा जिसमें से एक प्रति और वाद या मुकदमे की प्रतिलिपि इस व्यक्ति को देकर दूसरी प्रति पर हस्ताक्षर करा लिये जायेंगे। सुनवाई के दौरान यदि किसी व्यक्ति को साक्षी के लिए बुलाया जाय तो उसके लिए भी पेशगी शुल्क लेकर इसी प्रकार सम्मन तलबी जारी किये जायेंगे। हर एक साक्षी को जिसे गवाही देने या दस्तावेज पेश करने बुलाया गया हो, न्याय उपसमिति द्वारा मार्ग व्यय एवं भत्ता दिलाया जाएगा। यह व्यय बुलाने वाले पक्ष से सम्मन जारी करने के पहले ही जमा करा लिया जायगा और बाद में उपसमिति द्वारा उसे भुगतान किया जायगा।

न्याय उपसमिति द्वारा किसी साक्षी के बयान कमीशन के द्वारा भी लिए जा सकेंगे।

दोनों पक्षों को सुनने और दस्तावेज व गवाही लेने तथा बहस का अवसर देने के बाद न्याय उपसमिति अपना निर्णय सुनायेगी। निर्णय पर उपसमिति के सुनवाई करने वाले सदस्यों के हस्ताक्षर होंगे तथा निर्णय सुनाने के समय उपस्थित पक्षकारों के हस्ताक्षर या अगूठे की निशानी ले ली जायेगी और उस पर भी उन सदस्यों के हस्ताक्षर कराये जायेंगे, जिन्होंने उस वाद की सुनवाई की हो।

**डिक्री की इजराय.**

न्याय उप समिति द्वारा दी गई डिक्री के निष्पादन या इजराय के लिए डिक्री देने की तिथि से तीन वर्ष के भीतर आवेदन पत्र न्याय उपसमिति के समक्ष प्रस्तुत किया जायेगा। न्याय उपसमिति ऐसे आवेदन पत्र की जांच कर ऋणी को नोटिस जारी करेगी जिसमें उस नोटिस की प्राप्ति से 30 दिन के भीतर डिक्री की राशि का भुगतान करने का आदेश दिया जायेगा। नोटिस की अवधि बीत जाने पर भी भुगतान न किया जाये तो उपसमिति दोनों पक्षों को निश्चित तारीख को उपस्थित होने का आदेश देगी। यदि इस दिन ऋणी उपस्थित होकर किश्तों में भुगतान करने की आज्ञा चाहे तो उपसमिति मामले की परिस्थिति को देखकर किश्त की राशि व अवधि तय कर देगी।

**कुर्की**

यदि नियत तारीख को ऋणी उपस्थित नहीं हो या डिक्री की राशि या किश्त का भुगतान नहीं किया जाय तो डिक्रीधारी ऋणी की चल सम्पत्ति की कुर्की बेचान के लिए प्रार्थना कर सकता है। इस प्रार्थना पत्र के साथ कुर्की शुल्क के रूप में एक रुपया और कुर्की के लिए उपसमिति के अधिकारी के आने जाने या उस कुर्क की गई चल सम्पत्ति की सुरक्षा के लिए प्राप्त होने पर कुर्की वारन्ट जारी किया जायेगा।

**कुर्की के अयोग्य सम्पत्ति :**

डिक्री की इजराय के लिए कुर्की के आदेश होने पर भी निम्न सम्पत्ति कुर्क नहीं की जायेगी और न उसे बेचा जायेगा

1. बैल, गाय, बछड़े आदि खेती के काम के पशु तथा कारीगरों के औजार।

2 ऋणी, उसकी पत्नी व बच्चा के पहनने के लिए कपडे तथा बिस्तर ।
3 ऋणी किसान के खेती के औजार व 8 महिनो के लिए परिवार के खाने लायक अनाज ।
4 ऐसे जेवर जिनका पहनना परम्परा के अनुसार स्त्री के लिए जरूरी है जैसे माथे का बोर, नाक व कान का गहना, चूडिया आदि ।
5. कोई भी न्याय उपसमिति किसी डिक्री या अन्य आदेश के इजराय मे अचल सम्पत्ति की कुर्की या बेचान नही कर सकेगी ।

कुर्की व बेचान की रकम मे से डिक्री की पूरी राशि और उसकी इजराय म हुए खर्च की रकम डिक्रीधारी को देने के बाद यदि कोई रकम बचती है तो वह ऋणी को लोटा दी जाएगी ।

**इजराय कौन कर सकेगा ?**

साधारणतया न्याय उपसमिति ही अपने निर्णय या डिक्री की इजरायी करेगी । किन्तु यदि ऋणी के पास पचायत क्षेत्र मे कोई चल सम्पत्ति नही है या ऐसी इजराय करना न्याय उपसमिति के लिए सभव नही हो तो वह डिक्री की एक प्रति, इजराय न किए जाने का कारण बताते हुए सम्बन्धित मुन्सिफ मजिस्ट्रेट या सिविल जज को भेज देगी जो उसकी इजराय की कार्यवाही करेंगे ।

**बीकानेर सम्मेलन और ग्राम पचायत**

जनवरी, 1982 म पचायती राज सम्मेलन के पश्चात् राज्य सरकार द्वारा ग्राम पचायतो को अधिक मजबूत बनाने हेतु निम्न कार्यक्रम योजनाए हस्तान्तरित की जा चुकी हैं [29]

1 ग्रामीण हाट व्यवस्था ।
2 स्वास्थ्य मार्ग दर्शको का प्रारम्भिक चयन ।
3 ग्रामीण क्षेत्रो मे वृक्षो की अवैध कटाई व वन्य जीवो की क्षति की सूचना एव रोकथाम ।
4 आरक्षित वन स्थापित करने हेतु क्षेत्र के चयन तथा आरक्षित वन क्षेत्रो मे पौध रोपित किये जाने के सम्बन्ध म ग्राम पचायत से परामर्श ।
5 हैण्ड पम्पो का सधारण ।
6. परम्परागत पेय जल साधनो का सधारण एव परिचालन ।
7 राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार योजना का क्रियान्वयन ।

ग्राम पचायतो को प्रशासनिक दृष्टि से मजबूत बनाने की दिशा म जैसलमेर जिले की प्रत्येक ग्राम पचायत के लिये एक ग्रामसेवक-कम-सचिव, 400

से अधिक आबादी वाली प्रत्येक ग्राम पंचायत के लिए एक ग्रामसेवक-कम-सचिव तथा शेष ग्राम पंचायतों में प्रत्येक दो ग्राम पंचायतों के लिए एक ग्रामसेवक-कम-सचिव के पदों का सृजन करने का निर्णय राज्य सरकार द्वारा लिया जाकर इसकी अनुपालना के लिए आवश्यक कदम उठाये जा रहे हैं।

## सन्दर्भ

1 ग्राम पंचायतों के विस्तृत अध्ययन के लिए देखिए (1) रविन्द्र शर्मा, विलेज पंचायत्स इन राजस्थान (एन एडमिनिस्ट्रेटिव प्रोफाइल, 1974, (2) जहूरुल हसन शेरिव, आर्गेनाइजेशन आफ रूरल सेल्फ-गवर्नमेंट इन राजस्थान, 1958, (3) एन. आर. इनामदार फंक्शनिंग आफ विलेज पंचायत्स, (4) आर. सी. प्रसाद, डेमोक्रेसी एण्ड डवलपमेंट (ग्राम रूल एक्सपीरियेंस इन इण्डिया', 1971, (5) रेल्फरेजलेफ, विलेज गवर्नमेंट इन इण्डिया (6) एस. वी. समत, विलेज पंचायत्स।

2 सादिक अली प्रतिवेदन, पृष्ठ 50।

3. भवरलाल दशोरा और भगवान सहाय त्रिवेदी, राजस्थान पंचायत दर्शिका (पंचायतों का गठन, चुनाव और कार्य पद्धति की सरल व्याख्या) 1976 पृष्ठ 7-8।

4 श्यामलाल पुरोहित, राजस्थान पंचायत कोड, वोल्यूम प्रथम, 1966 पृष्ठ 14।

5. उक्त ही, पृष्ठ 27।

6 भवरलाल दशोरा और भगवान सहाय त्रिवेदी, पृष्ठ 9-14।

7 उक्त, ही पृष्ठ 23-32।

8 देखिए सादिक अली प्रतिवेदन, पृष्ठ 24-25।

9. गिरधारीलाल व्यास समिति "अन्तरिम प्रतिवेदन" 1972, पृष्ठ 5-6।

10. एम एन. छगानी और एस.एस. व्यास, 'दी राजस्थान पंचायती राज लाज' 1965, सैक्शन प्रथम, पृष्ठ 13-16।

11. सरपंच के चुनाव प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से कराने के पक्ष और विपक्ष में विस्तृत अध्ययन के लिए देखिए सादिक अली प्रतिवेदन, पृष्ठ 26-27।

12 रविन्द्र शर्मा, विलेज पंचायत्स इन राजस्थान, 1974, पृष्ठ 32-33।

13 भंवरलाल दशोरा और भगवान सहाय त्रिवेदी, पृष्ठ 21।

14 उक्त ही, पृष्ठ 21।

15 उक्त ही, पृष्ठ 33–34 ।
16 एस एल पुरोहित, **दी राजस्थान पचायत कोड**, वोल्यूम प्रथम, पृष्ठ 15 ।
17 उक्त ही, पृष्ठ 15–16 ।
18 उक्त ही, पृष्ठ 15–16 ।
19 उक्त ही, पृष्ठ 17–18 ।
20 एम एल मगवाल, पृष्ठ 2–9 ।
21 उक्त ही, पृष्ठ 9–12 ।
22. सादिक अली प्रतिवेदन, पृष्ठ 339–344 ।
23 रविन्द्र शर्मा, **विलेज पचायत्स इन राजस्थान**, पृष्ठ 21–22 ।
24 सादिक अली प्रतिवेदन, पृष्ठ 87–88 ।
25 न्याय पचायतो के विस्तृत अध्ययन के लिए देखिए (1) रविन्द्र शर्मा, **एडमिनिस्ट्रेशन ग्राफ जस्टिस एट दी ग्रास रूटस लेवल**', (एक अप्रकाशित अध्ययन प्रतिवेदन) लोक प्रशासन विभाग, राजस्थान विश्वविद्यालय, जयपुर, (2) एम वी माथुर, इकबाल नारायण और वी एम सिन्हा, "**पचायती राज इन राजस्थान**", आठवा अध्याय, जस्टिस एट दी ग्रास रूट्स, पृष्ठ 176–208, (3) **सादिक अली प्रतिवेदन**, ग्याहरवा अध्याय, (4) गिरधारी लाल व्यास समिनि प्रतिवेदन, पृष्ठ 44–45 और 160 ।
26 गिरधारी लाल व्यास समिति प्रतिवेदन, पृष्ठ 44–45 और 160 ।
27 राजस्थान पचायत (सशोधन) अध्यादेश, 1975 (अध्यादेश सख्या 24, सन 1975) **राजस्थान राज-पत्र** भाग 4 (ख), दिनाक 24–9–75 ।
28 न्याय उपसमितियो के गठन, कार्यक्षेत्र, आदि के लिए देखे भवर लाल दशोरा और भगवान सहाय त्रिवेदी, '**राजस्थान पचायत दर्शिका**', अध्याय 10 । इस भाग के लिए लेखक ने बहुत कुछ इसी पुस्तक से उद्धरण किया है ।
29 '**क्रियान्वयन का पहला चरण**', सामुदायिक विकास एव पचायत विभाग, राजस्थान सरकार 1983, पृष्ठ 4 ।

□

# 5

# पंचायत समिति : गठन और कार्य

पचायती राज व्यवस्था के अन्तर्गत पचायत समिति एक महत्त्वपूर्ण सस्था है। यह मध्य स्तरीय सस्था है (चार्ट 1)। राजस्थान राज्य 236 खण्डो मे विभक्त हैं।[1] प्रत्येक खण्ड स्तर पर एक पचायत समिति का गठन किया गया है। पचायत समितियो को तहसील की सीमा के साथ विभक्त किया गया है और यह प्रयत्न किया गया है, कि पचायत समिति राजस्व तहसीलो के साथ समसीमान्त हो। तीन पचायत समितियो मे दो तहसीलें सम्मिलित हैं।[2] 24 तहसीलें पृथक्-पृथक् रूप से दो पचायत समितियो के अन्तर्गत हैं।[3] शेष पचायत समितिया तहसीलो के साथ समसीमान्त नही हैं, और किसी एक के आशिक भाग या अधिक तहसीलो मे बिखरी हुई हैं। इस प्रकार विकास प्रशासन के लिए प्रत्येक खण्ड मे एक पचायत समिति है। पचायत समिति प्रजातात्रिक विकेन्द्रीयकरण की धुरी है, जिसके चारो ओर पचायती राज की सारी प्रवृत्तिया केन्द्रित हैं। पचायत समितियो म कार्यपालिका अधिकार और कर्त्तव्य निहित हैं। वे योजनाए, जो विभागो द्वारा पहले खण्ड स्तर पर क्रियान्वित की जाती थी, उन्हे पचायत समितियो को हस्तातरित कर दिया गया है।

पचायत समिति की अवधि 3 वर्ष है। पचायत समिति के सदस्यो का चुनाव अप्रत्यक्ष रूप से किया जाता है।[4] पचायत समिति का सगठन निम्नलिखित प्रकार से होता है[5] :

**(क) पदेन सदस्य :**

(1) पचायत समिति क्षेत्र की सभी पचायतो के सरपच,
(2) पचायत समिति क्षेत्र से निर्वाचित विधान सभा सदस्य,
(3) एस० डी० ओ० (इसे मताधिकार और कोई भी चुना हुआ पद प्राप्त करने का अधिकार नही है।)

**(ख) निर्वाचित सदस्य**

यह व्यवस्था पचायत समिति क्षेत्र मे स्थित ग्रामदान गावो को पचायत समिति मे प्रतिनिधित्व देन के लिए की गई है। पचायत समिति क्षेत्र के समस्त ग्रामदान गावो की समस्त ग्राम सभाओ के अध्यक्षो द्वारा विहित रीति से अपने मे से निर्वाचित सदस्य पचायत समिति मे प्रतिनिधित्व करेंगे। यदि उस ग्राम समूह की, जिसके लिए ग्राम सभाओ की स्थापना की गई है कुल जनसख्या एक हजार से अधिक नही है तो एक सदस्य प्रतिनिधि के रूप मे चुना जाएगा। यदि वह एक हजार से अधिक है तो प्रत्येक एक हजार व्यक्तियो के लिए या एक हजार व्यक्तियो से अधिक के भाग के लिए एक सदस्य चुना जाएगा। परन्तु यदि किसी पचायत समिति क्षेत्र मे केवल एक ही ग्राम सभा है, तो उसका अध्यक्ष सम्बन्धित पचायत समिति का सदस्य निर्वाचित हुआ समझा जाएगा। इस खण्ड के अधीन सदस्य का निर्वाचन पचायत समिति को किसी ग्राम सभा के अध्यक्ष का पद रिक्त होते हुए भी किया जा सकता है और इस प्रकार किया गया निर्वाचन ऐसी रिक्ती होते हुए भी विधि मान्य होगा।

**(ग) सहचरित सदस्य**

(1) दो महिलाए
(2) दो अनुसूचित जाति के प्रतिनिधि,
(3) दो अनुसूचित जनजाति के सदस्य यदि पचायत समिति क्षेत्र मे इनकी सख्या कुल जनसख्या का 5 प्रतिशत से अधिक है, और
(4) एक सहकारी समितियो की मैनेजिंग कमेटी का प्रतिनिधि।

(ग) सह सदस्य

(1) कृषि निपुण।

(2) पचायत समिति क्षेत्र मे कार्य कर रही सेवा सहकारिताओ के चेयरमैनो का एक प्रतिनिधि। इस प्रतिनिधि का चुनाव सेवा सहकारिताओ के चेयरमैन स्वय अपने म से ही करते है।

(3) पचायत समिति क्षेत्र मे कार्य कर रही विपणन समितियो (Marketing Societies) के चेयरमैनो का एक प्रतिनिधि। इस प्रतिनिधि का चुनाव विपणन समितिया के चेयरमैन स्वय मे से करते है।

(4) सेवा तथा विपणन समितियो के अतिरिक्त पचायत समिति क्षत्र म

कार्य कर रही सहकारी समितियों के चेयरमैनों का प्रतिनिधि ।
इनका चुनाव भी चेयरमैन स्वयं अपने में से करते हैं ।

**पंचायत समिति की सदस्यता के लिए योग्यताएं**

राजस्थान पंचायत समिति एवं जिला परिषद अधिनियम, 1959 में पंचायत समिति की सदस्यता के लिए योग्यता की व्याख्या के सम्बन्ध में निषेधात्मक रीति को अपनाया गया है । अधिनियम में निम्नलिखित व्यक्तियों को पंचायत समिति की सदस्यता से निषिद्ध किया गया है

(1) जो केन्द्रीय, राज्य सरकार या स्थानीय संस्थाओं की सेवा में है ।
(2) जिसकी उम्र 25 वर्ष से कम हो ।
(3) जिसे सरकारी सेवा से दुराचार के आरोप के कारण हटाया गया हो ।
(4) जो पंचायत समिति के वेतन भागी हों,
(5) जो किसी शारीरिक या मानसिक रोग के कारण काम करने के अयोग्य हो गये हों ।
(6) जो नैतिकता, छुआछूत या अन्य अपराध के लिए न्यायालय द्वारा दोषी ठहराए गए हों ।
(7) जो दिवालिया हों ।
(8) जो पंचायत समिति के पक्ष या विपक्ष में वकील हों ।
(9) जो सरपंच या उपसरपंच बनने के लिए अयोग्य हों ।

**प्रधान का चुनाव :**

आवश्यकतानुसार गठन के पश्चात् जिलाधीश पंचायत समिति के अध्यक्ष, जिसे प्रधान कहते हैं, के चुनाव के लिए पंचायत समिति की बैठक आमन्त्रित करता है । इस बैठक की अध्यक्षता जिलाधीश स्वयं या उसकी ओर से अतिरिक्त जिलाधीश करता है । पहले प्रधान के चुनाव में केवल पंचायत समिति के सदस्य ही हिस्सा लेते थे । सादिक अली प्रतिवेदन के अनुसार केवल 30 से 50 सदस्य ही प्रधान के चुनाव में हिस्सा लेते थे ।[6] यह संख्या सीमित होने के कारण प्रधान के चुनाव में दबाव डालने की सम्भावना अधिक रहती थी । चुनाव में सदस्यों के अपहरण के मामले भी सुनने को मिलते थे । भ्रष्टाचार की सम्भावनाओं को समाप्त करने और कार्य प्रणाली में प्रधान की स्वतन्त्रता को सुनिश्चित करने के लिए प्रधान का निर्वाचन मण्डल अधिक विस्तृत करने का सुझाव दिया गया । राज्य सरकार ने यह सुझाव स्वीकार करते हुए निर्वाचन मण्डल विस्तृत कर

दिया । सशोधित प्रावधान के अनुसार प्रधान के चुनाव के लिए निर्वाचन मण्डल के सदस्य निम्नलिखित है

(1) एस डी ओ को छोडकर पचायत समिति के सभी पदेन एव सहवरित सदस्य ।

(2) पचायत समिति क्षेत्र के सभी पचायतो के निर्वाचित एव सहवरित सदस्य ।

(3) पचायत समिति क्षेत्र की सभी ग्राम सभाओ के अध्यक्ष ।

इस प्रकार सशोधन के द्वारा प्रधान के चुनाव का आधार विस्तृत कर दिया गया है । ऐसा करने से वास्तव मे पहले जितना दबाव और भ्रष्टाचार अब नही रहा है ।

कोई प्रधान निर्वाचित होने के लिए तब तक पात्र नही होगा, जब तक कि वह किसी खण्ड मे राजस्थान ग्रामदान अधिनियम 1971 की धारा 13 के अधीन स्थापित किसी पचायत का निवासी और मतदाता या किसी ग्राम सभा का सदस्य न हो तथा हिन्दी पढने और लिखने के योग्य न हो ।

कोई व्यक्ति प्रधान तथा ससद् सदस्य या विधान सभा का सदस्य भी नही रहेगा तथा यदि कोई व्यक्ति जो पहले से ही ससद् सदस्य या विधान सभा का सदस्य है, प्रधान निर्वाचित किया गया है तो प्रधान के परिणाम की घोषणा क चौदह दिन समाप्त होने पर प्रधान नही रहेगा, जब तक कि उसने ससद् अथवा राज्य विधान मण्डल, यथा स्थिति, को अपनी सीट से पहले ही त्याग पत्र न दे दिया हो ।

यदि कोई व्यक्ति जो पहले ही प्रधान है, ससद सदस्य या राज्य विधान मण्डल का सदस्य निर्वाचित हो जाता है, तो राज्य विधान मण्डल अथवा ससद् सदस्य के परिणाम की घोषणा की तारीख से चौदह दिन समाप्त हो जाने पर प्रधान नही रहेगा, जब तक कि उसने ससद् अथवा विधान मण्डल, यथास्थिति, को अपनी सीट से पहले ही त्याग पत्र न दे दिया हो ।

## उपप्रधान का चुनाव

उपप्रधान का चुनाव एस. डी ओ. और सह-सदस्यो को छोडकर पचायत समिति के शेष सदस्य सरपचो और सहवरित सदस्यो मे से किसी एक का करते हैं ।[7]

## प्रधान और उपप्रधान के विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव :

*प्रधान के विरुद्ध पहले अविश्वास प्रस्ताव के समर्थन मे पचायत समिति* के कम से कम दो तिहाई सदस्यो का मत इसके पक्ष मे होने पर यह पारित माना जाएगा । बाद मे अविश्वास प्रस्ताव के समर्थन म प्रधान को चुनने वाले निर्वाचिक मण्डल के साधारण बहुमत का समर्थन प्राप्त होन पर प्रस्ताव स्वीकृत माना जाएगा ।[8]

उप प्रधान के विरुद्ध पहले अविश्वास प्रस्ताव के समर्थन मे पचायत समिति के सदस्यो का दो तिहाई बहुमत चाहिए । दूसरे और अन्य अविश्वास प्रस्ताव के समर्थन मे पचायत समिति के सदस्यो को केवल सामान्य बहुमत की ही आवश्यकता होती है ।

प्रधान और उपप्रधान के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव लाने के लिए कम स कम एक तिहाई सदस्यो (केवल पदेन, चुन हुए तथा सहवरित सदस्य) द्वारा अविश्वास प्रस्ताव लाने के इरादे की सूचना देना जरूरी है । पहला अविश्वास प्रस्ताव पचायत समिति के गठन के, छ माह समाप्त हो जाने के पश्चात ही रखा जा सकता है ।

प्रधान के विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव का नोटिस जिलाधीश को भेजा जाता है । नोटिस प्राप्त करने के 30 दिन के भीतर 15 दिन का नोटिस देकर जिलाधीश इस प्रस्ताव पर विचार करने के लिए पचायत समिति की बैठक बुलाता है । ऐसी बैठक की अध्यक्षता जिलाधीश या अतिरिक्त जिलाधीश करता ह । बैठक म अध्यक्ष सदन के सम्मुख तुरन्त इस प्रस्ताव को रखता है । दो घण्टे व्यतीत हो जाने पर स्वत इस प्रस्ताव पर बहस समाप्त करके प्रस्ताव पर वोट कराया जाता है । जिलाधीश या अतिरिक्त जिलाधीश न तो इस बहस मे हिस्सा लता है और न वोट देता है । प्रस्ताव को दो तिहाई बहुमत प्राप्त होने पर यह स्वीकृत माना जायगा । स्वीकृत होन पर इसकी सूचना पचायत समिति के नोटिस बोड पर लगायी जाती है और प्रधान पद मुक्त हो जाता है ।

गिरधारीलाल व्यास समिति का यह मानना था कि प्रधान और उप-प्रधान के विरुद्ध पहल अविश्वास प्रस्ताव के लिए दो तिहाई बहुमत का प्रावधान इनहे आवश्यकता से अधिक सुरक्षा प्रदान करता है ।[9] व्यास समिति ने यह सुझाव दिया था कि पहला अविश्वास प्रस्ताव एक वर्ष तक और दूसरे और अगले ऐसे प्रस्ताव छ-छ माह तक प्रस्तुत नही करने का प्रावधान हो । इसके समर्थन म

पहले और बाद के  सभी ऐसे प्रस्तावो को  पचायत समिति का सामान्य  बहुमत प्र प्त हो जाने पर स्वीकृत मानना चाहिए ।

## प्रधान और उपप्रधान को पद मुक्त या निलम्बित करना

राज्य सरकार को  यह शक्ति  प्राप्त है  कि यदि  प्रधान या उपप्रधान अपने पद का दुरुपयोग करे  या सरकार के आदेशो को  जानबूझ कर क्रियान्वित करने से  इन्कार करे या, अपने कर्त्तव्य के  प्रति दुराचारी  पाया जाए  तो उसे अपना पक्ष प्रस्तुत करने का  समुचित अवसर देकर  और इस  सम्बन्ध मे जिला परिषद के परामर्श  (यदि इस सम्बन्ध म  सम्मति के  लिए सन्देश  प्रेषित करने के 30 दिन के अन्दर राय प्राप्त हो जावे) पर आदेश द्वारा  ऐसे प्रधान या उप प्रधान को पद मुक्त कर देगी ।  इस प्रकार पद  मुक्त किया गया  व्यक्ति पद मुक्त किये जाने की तिथि से 3 वर्ष तक के लिए  पुन  प्रधान या उपप्रधान के पद  के लिए चुनाव नही लड सकता है । प्रधान या उपप्रधान के विरुद्ध  जाच के दौरान यदि चाहे तो सरकार उसे निलम्बित कर सकती है ।

## पचायत समिति मे समिति व्यवस्था

पचायत समिति स्तर पर समितियो के  गठन के लिए  अधिनियम  मे प्रारम्भ से ही प्रावधान रहा है ।[10]  प्रारम्भ मे तीन स्थायी समितियो के गठन के लिए बाध्यकारी प्रकृति की  व्यवस्था थी ।  स्थायी समितिया इनके अतिरिक्त भी गठित की जा सकती थी और समितियो की अधिकतम सख्या निश्चित  नही थी । सादिक अली प्रतिवेदन के सुझावो के अनुसार  पचायत समिति स्तर पर  समिति व्यवस्था के लिए अधिनियम मे आवश्यक सशोधन किये गए । सशोधित प्रावधानो के अनुसार इस समय  प्रत्येक पचायत समिति  के लिए  निम्नलिखित 4 स्थायी समितियो का गठन करना अनिवार्य है[11]

(1) **प्रशासन, वित्त, कर  एव  दलित व पिछडे वर्ग के  कल्याण  के  लिए समिति**

इस समिति के प्रमुख कार्य  पचायत समिति के प्रशासन, वित्त, कर एव दलित एव पिछडे वर्ग के कल्याण से सम्बन्धित हैं ।

(2) **उत्पादन समिति**  इस समिति के  प्रमुख कार्य  कृषि,  पशु पालन, सिचाई, सहकारिता,  लघु उद्योग एव  सम्बन्धित विषयो के  कार्यक्रमो की देखभाल करना ।

(3) **शिक्षा समिति**  इसमे सामाजिक शिक्षा भी सम्मिलित है ।

(4) **सामाजिक एव कल्याण सेवा समिति**  जिसमे जल प्रदाय,  स्वास्थ्य

एवं सफाई, ग्राम दान, यातायात एवं सामुदायिक कल्याण के विषय सम्मिलित हैं।

उपरोक्त समितियों के अतिरिक्त, यदि आवश्यक हो तो पचायत समिति को एक और स्थायी समिति के गठन की अनुमति है। इस प्रकार स्थायी समितियों की अधिकतम संख्या 5 निर्धारित की गई है। प्रशासनिक सुविधा देखते हुए यदि अनिवार्य हो तो तदर्थ समिति का गठन किया जा सकता है।

प्रत्येक स्थायी समिति के सदस्यो की सख्या 7 रखी गयी है।[12] इन सात सदस्यों म से 5 सदस्यो का चुनाव पचायत समिति के सदस्यो द्वारा स्वय मे से किया जाता है। दो सदस्यो का सहवरण पचायत समिति क्षेत्र मे निवास करने वाले वयस्क मताधिकारियो में स, जिन्हे उस समिति से सम्बन्धित विषय मे अनुभव प्राप्त हो, किया जाता है। प्रधान प्रशासन एव वित्त समिति के पदेन अध्यक्ष के रूप म कार्य करता है। यदि किसी समिति का सदस्य उपप्रधान हो, और उस समिति का सदस्य प्रधान नही हो, तो उपप्रधान उस समिति का पदेन अध्यक्ष होता है। यदि किसी समिति म अध्यक्ष का पद प्रधान या उपप्रधान के द्वारा भरा नही गया हो, तो समिति के सदस्यगण स्वय मे से किसी एक को अध्यक्ष पद के लिए चुनते है। यदि किसी बैठक मे समिति का अध्यक्ष अनुपस्थित हो, तो उपस्थित सदस्य अपने मे से किसी एक को बैठक विशेष के लिए अध्यक्ष चुनत है। वर्तमान प्रावधान के अनुसार कोई भी व्यक्ति एक से अधिक स्थायी समितियो का अध्यक्ष नहीं हो सकता। समितियो को कार्य व शक्ति पचायत समिति द्वारा प्रदान की जाती है। समितियों की अवधि तब तक रहती है जब तक कि पचायत समिति कार्यरत रहती है। पंचायत समिति की अवधि के साथ-साथ समितियो की अवधि समाप्त होती है। अनिवार्य स्थायी समिति के एक तिहाई सदस्य अवकाश ग्रहण कर लेते है। इनके रिक्त स्थानो के लिए अनिवार्य चुनाव कराया जाता है। यदि कोई स्थायी समिति का सदस्य लगातार पाच बैठकों मे पूर्व अनुमति प्राप्त किए बिना अनुपस्थित रहता है, तो उसकी समिति की सदस्यता समाप्त हो जाती है।

## पचायत समिति के अधिकार और कर्त्तव्य :

पचायत समिति के अधिकार और कर्त्तव्यो का वर्णन राजस्थान पचायत समिति एव जिला परिषद अधिनियम, 1959 की अनुसूची मे किया गया है। यह अनुसूची बहुत ही विस्तृत है। इसमे ग्रामीण विकास और स्वायत्त

शासन के सभी मुद्दे सम्मिलित किये गये हैं। अधिनियम में राज्य सरकार द्वारा पंचायत समितियों को और अधिकार और कार्य सौंपने का प्रावधान है। अधिनियम में पंचायत समिति द्वारा निम्नलिखित कार्य करने का वर्णन है[13] .

1 सामुदायिक विकास

1 अधिक रोजगार, उत्पादन तथा सुख सुविधाए प्राप्त करने के लिए ग्राम संस्थाओं का संगठन,

2 पारस्परिक सहकारिता के सिद्धान्तों पर आधारित ग्राम समुदाय में आत्म सहाय तथा स्वावलम्बन की प्रवृत्ति उत्पन्न करना।

3 समुदाय की भलाई के लिए ग्रामीण क्षेत्रों में काम में नहीं लिए जाने वाले समय तथा शक्ति का उपयोग।

2 कृषि .

1. परिवार तथा खण्ड के लिए अधिक कृषि उत्पादन के लिए योजनाएं बनाना तथा उनको पूरा करना।

2 थल तथा जल के साधनों का प्रयोग तथा नवीनतम शोध पर आधारित खेती की सुधरी हुई रीतियों का प्रसार।

3. ऐसे सिंचाई कार्यों, जिनकी लागत 25,000 रु० से अधिक न हो, का निर्माण तथा सुधारण।

4 सिंचाई के कुओं, बांधों, एनीकटों तथा मेड बाधों के निर्माण के लिए सहायता का प्रावधान।

5 भूमि को कृषि योग्य बनाना तथा कृषि भूमियों पर भू-संरक्षण।

6 बीज वृद्धि के फार्मों का सुधारण, रजिस्टर्ड बीज उत्पादकों की सहायता तथा बीज वितरण।

7 फल तथा सब्जियों का विकास।

8 खादों तथा उर्वरकों को लोकप्रिय बनाना तथा उनका वितरण।

9 स्थानीय खाद सम्बन्धी साधनों का विकास।

10 सुधरे हुए कृषि औजारों का प्रयोग, खरीद तथा निर्माण को बढ़ावा देना तथा उनका वितरण।

11. पौधों की रक्षा।

12 राज्य योजना में बताई गई नीति के अनुसार व्यापारिक फसलों का विकास।

13 सिंचाई तथा कृषि के विकास के लिए उधार तथा अन्य सुविधाएं ।

3 पशु पालन

1 अभिजात अभिजननसाडो की व्यवस्था करके क्षुद्र साडो को बधिया करके और कृत्रिम गर्भ-दान केन्द्रों की स्थापना तथा सधारण द्वारा स्थानीय पशुओं की क्रमोन्नति कराना ।

2. ढोर, भेड, सूअर, कुक्कुटादि तथा ऊंटो की सुधरी नसलो को प्रस्तुत करना, इनके लिए सहायता देना तथा लघु आधार पर अभिजनन फार्मों को चलाना ।

3 छूत की बीमारियो को रोकना ।

4 सुधरा हुआ चारा तथा पशु खाद्य प्रस्तुत करना ।

5. प्राथमिक चिकित्सा केन्द्रों तथा छोटे पशु औषधालयों की स्थापना तथा सधारण ।

6. दुग्धशालाओ की स्थापना व दूध भेजने का प्रबन्ध ।

7. ऊन को श्रेणीबद्ध करना ।

8 क्षुद्र ढोरों की समस्या को सुलझाना ।

9 पचायतो के अधीन तालाबो म मत्स्य पालन का विकास ।

4 स्वास्थ्य तथा ग्राम सफाई

1 टीका लगाने सहित स्वास्थ्य सेवाओं का सधारण तथा विस्तार और व्यापक रोगो की रोकथाम ।

2 पीने योग्य सुरक्षित पानी की सुविधाओ का प्रबन्ध ।

3 परिवार कल्याण ।

4 औषधालयो, दवाखानो, डिस्पेन्सरियो, प्रसूति केन्द्रों तथा प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों का निरीक्षण ।

5 व्यापक स्वच्छता तथा स्वास्थ्य के लिए अभियान चलाना तथा (क) आहार पौष्टिकता (ख) प्रसूति तथा शिशु स्वास्थ्य तथा (ग) छूत की बीमारियो के सम्बन्ध मे लोगो को शिक्षित करना ।

5. शिक्षा :

1. प्राथमिक पाठशालाओ, जिनमे अनुसूचित जातियो तथा अनुसूचित जन-जातियो के लिए पाठशालायें सम्मिलित हैं ।

2 प्राथमिक पाठशालाओ को बुनियादी पद्धति मे परिवर्तित करना ।

3 माध्यमिक स्तर तक छात्रवृत्तिया व आर्थिक सहायताये  जिनमे अनुसूचित जातियो, अनुसूचित जन-जातियो व अन्य पिछडी जातियो  के सदस्यो के लिए छात्रवृत्तिया व आर्थिक सहायता सम्मिलित है ।

4. लडकियो मे शिक्षा का प्रसार  एव  पाठशाला के लिए माताओ की नियुक्ति ।

5. 1 से 5 कक्षाओ के विद्यार्थियो को छात्रवृत्तिया व आर्थिक सहायता का भुगतान ।

6 अध्यापको के लिए क्वार्टरो का निर्माण ।

6 समाज शिक्षा .

1. सूचना  सामुदायिक व विनोद केन्द्रो की स्थापना ।

2 युवक सगठनो की स्थापना ।

3 पुस्तकालयो की स्थापना ।

4 ग्राम काकियो तथा ग्राम साथिनो के प्रशिक्षण  तथा  उनकी सेवाओ के उपयोग को विशेष रूप से  ध्यान मे रखते हुए महिलाओ  और बालको के बीच काम करना ।

5 प्रौढ शिक्षा ।

7 सचार साधन ·

1 अन्त  पचायत सडकें तथा ऐसी सडको पर पुलियो का निर्माण  तथा सधारण ।

8 सहकारिता .

1. सेवा सहकारी समितियो, औद्योगिक, सिचाई, कृषि तथा अन्य सहकारी सस्थाओ की स्थापना तथा  उन्हे शक्तिशाली  बनाने मे  सहायता देकर सहकारी कार्य को प्रोत्साहित करना ।

2 सेवा सहकारी सस्थाओ मे भाग लेना तथा उन्हे सहायता देना ।

9 कुटीर उद्योग ·

1 रोजी कमाने के अधिक  अवसर देने के लिये  तथा गावो मे  आत्म-निर्भरता को बढाने के लिये  कुटीर एव छोटे पैमाने के  उद्योगो का विकास ।

2. उद्योग तथा नियोजन सम्बन्धी सम्भाव्य साधनो का सर्वेक्षण ।

3 उत्पादन एव प्रशिक्षण केन्द्रा की स्थापना एव सधारण ।
4 कारीगरा तथा शिल्पकारा की कुशलता को बढाना ।
5 सुधरे हुये औजारा को लोकप्रिय बनाना ।

10 पिछडे वर्गों के लिए काय .

1 अनुसूचित जातियो अनुसूचित जनजातिया तथा अन्य पिछडे वर्गों के लाभ के लिये सरकार द्वारा सहायता प्राप्त छात्रावासा का प्रबन्ध ।
2 समाज कल्याण के स्वय सवी सगठनो को मजबूत बनाना तथा उनकी गतिविधिया म समन्वय करना ।
3 सयम, मद्यनिषेध एव समाज सुधार सम्बन्धी प्रचार ।

11 आपातिक सहायता

1 आग बाढ महामारिया तथा अन्य व्यापक प्रभावशाली आपदाओ की दशा म आपातिक सहायता का प्रबन्ध ।

12 आकडो का सग्रह

ऐसे आकडो का सग्रह तथा सकलन जो पचायत समिति, जिला परिषद या राज्य सरकार द्वारा आवश्यक समझे जायें ।

13 न्यास

ऐसे किसी उद्देश्य की पूर्ति के लिए बनाये गये न्यासो का प्रबन्ध जिसके लिए पचायत समितिया की निधि का प्रयोग किया जाय ।

14 वन

1 ग्राम वन ।
2 बारी बारी से चराई ।

15 ग्राम भवन निर्माण

16 प्रचार

1 सामुदायिक रूप से सुनने की योजना ।
2 प्रदर्शनिया ।
3 प्रकाशन ।

17 विविध

1 पचायतो की समस्त गतिविधियो का पर्यवक्षण तथा उनका पथ-प्रदर्शन एव ग्राम व पचायत योजनाओ का निर्माण ।

2 घृणास्पद, भयानक अथवा हानिकारक व्यापारो, धन्धा तथा रिवाजो का नियमन ।

3 गन्दी बस्तियो का पुनरुद्धार ।

4. हाटो तथा अन्य सार्वजनिक सस्थाओ उदाहरणार्थ सार्वजनिक पार्को, बागो, फलोद्यानो व फार्मो आदि की स्थापना, प्रबन्ध, सधारण तथा निरीक्षण ।

5 रगमचो की स्थापना तथा प्रबन्ध ।

6 खण्ड मे स्थित दरिद्रालयो आश्रमो, अनाथालयो, पशु चिकित्सालयो तथा अन्य सस्थाओ का निरीक्षण ।

7 अल्प बचत तथा बीमा के जरिये मितव्ययता को प्रोत्साहन ।

8 लोक कला तथा सस्कृति को प्रोत्साहन ।

9 पचायत समिति के मेलो का आयोजन एव प्रबन्ध ।

**बीकानेर सम्मेलन और उसके पश्चात**

बीकानेर म आयोजित जनवरी 1982 मे पचायती राज सम्मलन के दौरान प्रधानो का भत्ता बढाकर रु 400 मासिक कर दिया गया।[24] इस सम्मेलन मे यह भी घोषणा की गई कि ग्रामीण क्षेत्रो म क्रियान्वित किये जाने वाले वे समस्त कल्याण एव विस्तार कार्यक्रम जिनकी प्रभावी देख-रेख उन तकनीकी अधिकारियो द्वारा की जा सकती है जो पचायत समिति स्तर पर उपलब्ध है या उपलब्ध कराये जा सकते है, पचायत समितिया को हस्तान्तरित कर दिये जाय । इन योजनाओ की विभागवार सूची निम्न प्रकार है —

| क्र स. | विभाग एव योजना का नाम |
|---|---|

1 विशिष्ट योजना सगठन —

1 एकीकृत ग्राम विकास देय अनुदान हस्तान्ततरित किया जाएगा ।

2 स्वनियोजन हेतु ग्रामीण युवक प्रशिक्षण (ट्राईसम) ।

3 समग्र विकास विभाग ।

4 ग्रामीण विकास केन्द्र ।

5 कृषि पुनर्वित्त एव विकास निगम द्वारा पुनर्वित्त प्राप्त लघु सिचाई, कृषि एव सम्बद्ध परियोजनाए जो कृषि एव सम्बद्ध क्षेत्र से सम्बन्धित हैं ।

6 गोबर गैस कार्यक्रम ।

2 कृषि ·

1. कृषि प्रसार कार्यक्रम (विस्तृत आदेश जारी होंगे)।
2 पौध संरक्षण इकाइयां।
3 ग्रामीण विपणन (हाट) योजना।
4 बीज, खाद व कीटनाशक औषधि खरीदने के लिए अनुदान की स्वीकृति।

3 पशुपालन विभाग —

1 ग्रामीण पशु औषधालय।
2. चारा विकास योजना।

4 भेड़ व ऊन ·—

1 डी पी ए पी क्षेत्र मे भेड चरागाहो का विकास

5 शिक्षा —

1 अनौपचारिक शिक्षा कार्यक्रम।
2 प्रौढ शिक्षा कार्यक्रम (स्वय सेवी सस्थाओ द्वारा चलाए कार्यक्रम का परीक्षण जिला परिषद् के माध्यम से होगा)।
3 ग्रामीण क्षेत्र मे प्राथमिक शिक्षा।

6 चिकित्सा एव स्वास्थ्य —

1 हैल्थ गाइड योजना।
2 स्थानीय दाईयो के साथ समन्वय एव प्रशिक्षण।
3 प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र।
4 सहायक स्वास्थ्य केन्द्र, ग्रामीण औषधालय एवं एडपोस्ट्स।
5. परिवार कल्याण कार्यक्रम एव प्रोत्साहन राशि का वितरण। (उपरोक्त अन्तिम तीन योजनाओ का प्रशासनिक नियन्त्रण विभाग का रहेगा)।

7 वन विभाग ·—

1. मिश्रित वृक्षारोपण कार्यक्रम।
2 पौध उगाने का कार्यक्रम।
3 पचायत भूमि पर सघन वृक्षारोपण कार्यक्रम।
4. रोड फॉरेस्ट्री, सोशल फॉरेस्ट्री तथा फार्म फॉरेस्ट्री।

8 सार्वजनिक निर्माण कार्यक्रम —

2 0 लाख रुपये की लागत के सभी नागरिक निर्माण कार्य । अग्रलिखित कार्यों के निर्माण एवं सधारण पचायत समितियो के सुपुर्द होगे —

निर्माण —

1 नई प्राथमिक एव उच्च प्राथमिक शालाम्रा के भवन व कमरे ।
2 पटवार भवन ।
3 पचायत भवन ।
4 उप केन्द्र ।
5 पचायत मुख्यालया को जोडने वाली छोटी सडकें व पुलिया ।

9 सिचाई —

50 एकड से कम सिचाई की क्षमता वाले अथवा सिचाई करने वाले तालाब । इन तालाबो की मरम्मत सहायता विभाग अथवा ग्रामीण रोजगार कायक्रम के अन्तर्गत प्रावधान से करवाई जाएगी ।

1 जन स्वास्थ्य अभियान्त्रिक विभाग —

1 हैण्ड पम्पो का सधारण
2 परम्परागत पेयजल साधनो का सधारण एवं परिचालन।

11 उद्योग —

1 औद्योगिक क्षमता का सर्वेक्षण एव कामकारी योजना का निर्माण ।
2 लघु उद्योग क्षेत्रो का विकास ।
3 टाइसम के अन्तर्गत प्रशिक्षण कार्यक्रम।
4 ग्रामीण विपणन ।
5 ग्रामीण दस्तकारा को 2,000 रुपये तक के ऋण की स्वीकृति ।
6 खादी ग्रामोद्योग मण्डल के माध्यम से उनकी स्वीकृत अनुदान प्रणाली के आधार पर 5,000 रुपये तक ऋण एव सहायता की स्वीकृति ।
7 लघु औद्योगिक इकाइयो को ग्रामीण क्षेत्रो मे प्रति इकाई 1,000 रुपये तक का विद्युत अनुदान ।

8 डी आई सी. की कार्यप्रणाली पचायत समिति पर आकर काय करने की होगी ।

12 जनजाति क्षेत्रीय विकास —

1 कृषि —
(i) फसल उगाना।
(ii) प्रदर्शन।
(iii) खाद व बीज का वितरण।

2. शिक्षा —
(i) उच्च प्राथमिक स्तर तक छात्रवृत्ति एवं प्रोत्साहन राशि का वितरण।
(ii) पुस्तकों एवं यूनिफार्म का वितरण (प्राथमिक शालाओं में)।

3. जन-स्वास्थ्य अभियांत्रिकी विभाग —
(i) हैण्ड पम्पस और ग्रामीण पम्प एवं टंक योजनाओं का सुधारण।

4 सार्वजनिक निर्माण —
(i) आश्रम स्कूल एवं छात्रावासों का निर्माण (20 लाख रु. तक)।

5. खादी एवं घरेलू उद्योग और उनके लिए प्रोत्साहन राशि।

6 छोटे सिंचाई तालाबों का सुधारण।

7 एकीकृत ग्राम विकास-लाभकारी कार्यों के लिए अनुदान।

8 पशुपालन विभाग —
(i) चारा विकास योजना।
(ii) भेड पालकों को प्रशिक्षण।
(iii) भेड विकास के लिए भेडों का वितरण।

9. समाज कल्याण —
विकलांग कल्याण कार्यक्रम तथा वृद्धावस्था व विधवा पेंशन।

13 समाज कल्याण विभाग —

1 पंचायत समिति द्वारा नियन्त्रित शालाओं में अनुसूचित जाति/जनजाति छात्रों को छात्रवृत्ति का वितरण।

2. पंचायत समिति द्वारा नियन्त्रित शालाओं में विकलांग छात्रों में छात्रवृत्ति का वितरण।

3 ग्रामीण क्षेत्रों में चल रहे छात्रावासों का प्रबन्ध एवं स्वयंसेवी संस्थाओं द्वारा चलाए जा रहे छात्रावासों की देखभाल।

4 ग्रामीण क्षेत्रो मे स्थित आश्रम स्कूल और इन्स्टीट्यूट भवन ।
5. ग्रामीण क्षेत्रो मे महिला कल्याण की योजनायें ।
6 केन्द्रीय समाज कल्याण बोर्ड द्वारा बनायी जा रही ग्रामीण परियोजनाये (भारत सरकार की अनुमति प्राप्त होने पर) ।
7. ग्रामीण क्षेत्रो मे विद्यमान स्थानीय आवास गृह एव सस्था की देखभाल ।
8 ग्रामीण क्षेत्रो मे सिविल गाईड एक्ट्स के अन्तर्गत सरक्षक कार्य म वृद्धि का कार्यक्रम ।
9 विकलाग कल्याण तथा विधवा व वृद्धावस्था पेशन ।

सम्मेलन मे यह घोषणा की गई कि कल्याण एव विस्तार के ऐसे कार्यक्रम जिनका पर्यवेक्षण पचायत समिति स्तर से ऊपर का हो अथवा जिनकी क्रियान्विति का क्षेत्र एक से अधिक पचायत समिति मे होने के कारण जिसका दायित्व एक पचायत समिति क्षेत्र के लिए निर्धारित करना सम्भव न हो अथवा जिनमे जटिल प्राद्योगिक (टेक्नोलोजी) निहित हो या जिनका निष्पादन अन्य स्वायत्तशासी अभिकरणो द्वारा किया जाना हो उनकी समीक्षा उपयुक्त समितियो द्वारा पचायत समिति स्तर पर प्रभावी रूप से की जाएगी, ऐसे मामलो मे कार्यक्रमो का बजट या कर्मचारी पचायत समितियो को स्थानान्तरित नही होगे और कार्यक्रम का क्रियान्वयन विभाग/अभिकरण यथावत करते रहेगे। ऐसे मामलो मे पचायत समिति और क्रियान्वित करने वाली सस्था के मध्य समन्वय किया जाएगा । इसके अन्तर्गत पचायत समिति को निम्नलिखित कार्यों की प्रगति की समीक्षा का काम सौंपा गया [16]

1 सहकारी ऋण वितरण एव विपणन ।
2 ग्रामीण विद्युतीकरण ।
3 पचायत समिति क्षेत्रो मे वन विभाग द्वारा लिए जा रहे कार्यक्रम ।
4 ग्रामीण क्षेत्रो म पेयजल योजनाए ।
5 पचायत समिति क्षेत्रो मे बनाई जाने वाली सडकें एव भवन अथवा पहले से बनी हुई सडकें एव भवन ।
6 भू जल विभाग द्वारा कुओ को गहरा करवाये जाने अथवा नल-कूप लगाए जाने का कार्यक्रम ।
7 भू जल विभाग द्वारा बोरिंग, अनुसन्धान एव अन्य विभागीय नलकूपो का सचालन ।

8 *ग्रामीण क्षेत्रों में भू-जल स्रोतों का अर्द्ध विस्तृत एवं विस्तृत सर्वेक्षण।*
9. डेयरी विकास विभाग द्वारा नये दुग्ध मार्गों का खोलना तथा सहकारी समितियों की सदस्यता मे वृद्धि तथा समग्र ग्रामीण विकास के अन्तर्गत कमजोर वर्ग के लोगों को दुधारू पशु के लिए ऋण देने के साथ समन्वय ।
10 दुग्ध सहकारी समिति के माध्यम से ग्रामीण विकास केन्द्रो का निर्माण
11 सहकारी गोदामो का निर्माण एव प्रबन्ध ।
12 ग्रामीण क्षेत्र मे हाथकर्घा/हस्तशिल्प कार्यक्रम का आयोजन एव क्रियान्वयन ।
13 ग्रामीण क्षेत्रो मे सभी महिलाओं एव बच्चो के पोषाहार का कार्यक्रम ।
14, पचायत समिति क्षेत्रों मे उच्च प्राथमिक, माध्यमिक एव उच्च माध्यमिक शिक्षा कार्यक्रम ।
15 अनिवार्य वस्तु अधिनियम/अनिवार्य वस्तुओं के राशन और मूल्य वृद्धि नियन्त्रण पर निगाह ।
16. ग्रामीण सूचना-प्रसारण एव जन-सम्पर्क ।

क्षेत्रीय भ्रमण और पचायत समितियो के अधिकारियों से हुई वार्ता से ज्ञात हुआ है कि जिन कार्यों को पचायत समितियो को हस्तान्तरित करने की घोषणा की थी उनमे से लगभग 60 से 70 प्रतिशत हस्तान्तरित हो गए हैं जब कि समीक्षा सम्बन्धी कार्य बहुत ही कम सौपे गए हैं। बीकानेर सम्मेलन के पश्चात् कुछ कागजी कार्यवाही हुई है। विभागो एव सरकारी कार्यालयो द्वारा अनेक पत्र व परिपत्र जारी किये गए हैं।[17] इस कागजी कार्यवाही एव बीकानेर सम्मेलन की घोषणाओ के कार्यरूप मे परिणित होने से पचायत समितियो में पुन जान आने लगी है। बीकानेर सम्मेलन से पूर्व पचायत समितिया प्राथमिक शालाओ के और ग्राम सेवक/पचायत सचिवो के वेतन वितरण केन्द्र बन कर रह गई थी।

## सन्दर्भ

1. *राजस्थान मे पहिले 232 खण्ड थ। वर्ष 1981–82 मे इनकी सख्या बढा कर 236 कर दी गई है।*
2. सादिक अली प्रतिवेदन, पूर्व मे, पृष्ठ 11 ।
3 पूर्वोक्त ।

4 पचायत समिति के विस्तृत अध्ययन के लिए देखिये
 (i) एम वी माथुर, इकबाल नारायण और वी.एम सिन्हा पूर्व मे,
 (ii) सुगन चन्द जैन, **कम्युनिटि डवलपमेंट एण्ड पचायती राज,**
 (iii) जे सी तोपनीवाल, **वकिंग आफ कागी पचायत समिति,** *1963* (अप्रकाशित एम ए डिजर्टेशन, लोकप्रशासन विभाग राजस्थान विश्वविद्यालय, जयपुर)।
5 **पचायती राज ए कम्पेरेटिव स्टडी आफ लेजिस्लेशन,** मिनिस्ट्री ऑफ कम्युनिटि डवलपमेंट, गवर्नमेंट आफ इण्डिया, नई दिल्ली, अप्रैल 1962, पृष्ठ 26–31।
6 **सादिक अली प्रतिवेदन** पृष्ठ 37।
7. पूर्वोक्त पृष्ठ 37।
8 पूर्वोक्त पृष्ठ 38।
9 **गिरधारी लाल व्यास प्रतिवेदन** पृष्ठ 28–29।
10 समिति व्यवस्था के विस्तृत अध्ययन के लिए देखिये
 (i) **सादिक अली प्रतिवेदन**, पृष्ठ 86–91,
 (ii) **गिरधारी लाल व्यास समिति प्रतिवेदन,** पृष्ठ 26–28 और
 (iii) इदगार एनस्टे, **कमेटी हाउ दे वर्क एण्ड हाउ टू वर्क देम,** 1962।
11 **व्यास समिति प्रतिवेदन** पूर्वोक्त, पृष्ठ 26।
12 पूर्वोक्त, पृष्ठ 26।
13 **सादिक अली प्रतिवेदन,** पृष्ठ 345–349।
14 **'पुन पचायती राज',** सामुदायिक विकास एव पचायत विभाग राजस्थान सरकार, जयपुर, 1982, पृष्ठ 14।
15. पूर्वोक्त पृष्ठ 15–19।
16 पूर्वोक्त, पृष्ठ 20–21।
17 देखिए, **'क्रियान्वयन का पहला चरण',** सामुदायिक विकास एव पचायत विभाग, राजस्थान सरकार, 1983, पृष्ठ 1–116।

□

राष्ट्रीय विकास परिषद ने बलवन्तराय मेहता समिति की सिफारिशो पर विचार करने के पश्चात् यही निर्णय लिया कि पचायती राज व्यवस्था त्रि-स्तरीय होनी चाहिए और इन तीनो सस्थाओ मे आपसी सह सम्बन्ध हो। राष्ट्रीय विकास परिषद ने यह निर्णय राज्यो पर छोड दिया कि ग्रामीण विकास की प्रशासकीय इकाई पचायत समिति को बनाये अथवा जिला परिषद् को।

## राजस्थान मे जिला परिषद्

राजस्थान म पचायती राज व्यवस्था मे जिला परिषद् का स्थान सर्वोच्च है।[5] यह एक जिला स्तरीय सस्था है। राजस्थान राज्य के 27 जिलो म से प्रत्येक के लिए एक जिला परिषद का गठन किया गया है (तालिका 1 1)। जिला परिषद को पचायती राज व्यवस्था के पदसोपान म उच्चतम स्तर दिया गया है लेकिन, इसका कोई निष्पादक कार्य नही है। इसका गठन केवल समन्वय एव पर्यवेक्षण की दृष्टि से किया गया है। जिला परिषद् केवल एक सलाह देने वाली और निगरानी रखने वाली सस्था है।

जिला परिषद की अवधि तीन वर्ष है। राजस्थान मे इसक सदस्यो का चुनाव प्रत्यक्ष रूप से नही होता है। बलवन्तराय मेहता समिति की सिफारिश के अनुसार इसका गठन अप्रत्यक्ष चुनाव प्रणाली द्वारा किया जाता है। राजस्थान म जिला परिषद की सदस्यता निम्न प्रकार है[6]

(क) पदेन सदस्य .

1 जिले की सभी पचायत समितियो के प्रधान।
2 जिले से निर्वाचित लोकसभा सदस्य।
3. राज्य सभा के वे सदस्य जो उस जिला परिषद् क्षेत्र मे रहते हो।
4 जिले मे निर्वाचित विधान सभा सदस्य।
5 जिला विकास अधिकारी (इसे मताधिकार अथवा किसी चुने हुए पद को प्राप्त करने का अधिकार नही है)।

(ख) सहयोजित सदस्य .

1 दो महिलाए, यदि ऊपर बताए 1 से 4 तक के आधार पर कोई भी महिला जिला परिषद् की सदस्य नही है।
2 एक महिला, यदि केवल एक ही महिला ऐसी सदस्य है।
3 एक अनुसूचित जाति का सदस्य, यदि ऊपर बताए गए 1 से 4 तक

के आधार पर ऐसा कोई भी व्यक्ति जिला परिषद का सदस्य नहीं है।

4 एक अनुसूचित जन जाति का सदस्य (बशर्ते कि इस प्रकार की जन जातियों की आबादी जिले की कुल आबादी से 5 प्रतिशत से अधिक हो)।

(ग) सह सदस्य

1 केन्द्रीय सहकारी बैंक का चेयरमैन।

2 जिला सहकारी संघ का चेयरमैन।

## जिला परिषद के सदस्यों की योग्यता :

जिला परिषद के सदस्यों के लिए योग्यता के सम्बन्ध में नियमों में नकारात्मक दृष्टिकोण अपनाते हुए सदस्यता सम्बन्धी अयोग्यता का वर्णन किया गया है। निम्नलिखित अयोग्यता रखने वाले किसी भी व्यक्ति को जिला परिषद की सदस्यता के लिए निषिद्ध किया गया है

1 यदि वह केन्द्र या राज्य की नियमित सेवा में हो।

2 यदि उसकी उम्र 25 वर्ष से कम हो।

3 यदि दुराचरण के कारण सरकारी सेवा से हटाया गया हो।

4 पंचायत समिति या जिला परिषद, जैसी भी परिस्थिति हो, वैतनिक पद पर हो या लाभप्रद पद पर हो।

5 पंचायत समिति या जिला परिषद द्वारा किए गए किसी ठेके में प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से साझेदार हो या किसी ठेकेदार का कर्मचारी या उसका शेयर-होल्डर हो (सहकारी समिति के शेयर-होल्डर और किसी कम्पनी के डायरेक्टर को इससे मुक्त रखा गया है।)

6 कोढ़ हो या किसी ऐसे शारीरिक या मानसिक रोग के कारण कार्य करने के अयोग्य हो।

7. किसी न्यायालय द्वारा दुराचरण या अनटचेबिलिटि (ओफेंसेज) अधिनियम, 1955 के अन्तर्गत दोषी ठहराया गया हो।

8 पंचायती राज संस्थाओं द्वारा भेजे गये बिल के अन्तर्गत कर का भुगतान 2 माह से अधिक समय तक न किया गया हो।

9 किसी मुकदमे में पंचायत समिति या जिला परिषद या इसके विरुद्ध वकील ठहराया गया हो।

10 सरपच, उपसरपच, प्रधान या उपप्रधान के पद के लिए अयोग्य हो जाए।

यहा यह बताना आवश्यक है कि कोई व्यक्ति प्रमुख निर्वाचित होने के लिए तब तक पात्र नही होगा जब तक कि वह किसी पचायत या नगर पालिका का निवासी तथा मतदाता न हो अथवा राजस्थान ग्राम दान अधिनियम, 1971 की धारा 13 के अधीन स्थापित जिले की ग्राम सभा का सदस्य न हो तथा जिसमे हिन्दी पढने तथा लिखने की योग्यता न हो।

परन्तु यह भी कि कोई व्यक्ति प्रमुख तथा ससद सदस्य या राज्य विधान मण्डल का सदस्य या नगरपालिका बोर्ड का सदस्य अथवा नगरपालिका परिषद का सदस्य दोनो नही रह सकेगा तथा यह कि यदि ऐसा व्यक्ति प्रमुख निर्वाचित हुआ है जो पहले से ही ससद् या विधान मण्डल का सदस्य या नगर-पालिका बोर्ड या नगरपालिका परिषद का सदस्य है तो प्रमुख के परिणाम की घोषणा की तारीख से चौदह दिन समाप्त होने पर वह प्रमुख नही रहेगा जब तक कि उसने ससद् या राज्य विधान मण्डल या नगर पालिका या नगर परिषद, यथा स्थिति, को अपनी सीट से, पहले ही त्याग पत्र न दिया हो।

परन्तु यह भी कि यदि कोई व्यक्ति जो पहले से ही प्रमुख है, ससद या राज्य विधान मण्डल या नगरपालिका बोर्ड या नगरपालिका परिषद का सदस्य निर्वाचित हो जाता है तो ससद् या रा० वि० म० या न० बो० या न० प०, यथा स्थिति, के सदस्य के परिणाम की घोषणा की तारीख से चौदह दिन की समाप्ति पर वह प्रमुख नही रहेगा जब तक कि ससद् या रा० वि० म० या न0 बो0 या न0 प0 को अपनी सीट से उससे पहले ही त्याग पत्र न दे दिया हो।

निम्नलिखित परिस्थिति मे जिला परिषद के किसी सदस्य की सदस्यता समाप्त हो जाती है

(क) यदि उपर्युक्त किसी अयोग्यता को प्राप्त करले।

(ख) यदि जिले मे रहना बन्द कर दे। चुनाव, सहवरण या नामजदगी के पश्चात्, जैसी भी परिस्थिति हो, प्रतिवर्ष प्रधान और प्रमुख को उस जिले मे 240 दिन और अन्य सदस्यो के लिए 180 दिन रहना आवश्यक है।

(ग) जिला परिषद की लगातार 5 बैठको मे प्रमुख की पूर्व अनुमति के बिना अनुपस्थित रहे।

(घ) यदि सदस्यता से त्यागपत्र दे और त्यागपत्र स्वीकार कर लिया गया हो।

(ड) मृत्यु हो जाए।

**जिला परिषद के सदस्यों का सहवरण :**

निदेशक, पचायत एव विकास विभाग द्वारा सहवरण करने के उद्देश्य स जिला परिषद् के सदस्यो की बैठक आमन्त्रित की जाती है। इस बैठक के आशय का नोटिस कम से कम 7 दिन पूर्व दिया जाता है। इस बैठक की अध्यक्षता निदेशक या अतिरिक्त निदेशक द्वारा की जाती है। यदि बैठक निर्धारित की जाती है तो पहली बैठक स दूसरी बैठक मे कम से कम 7 दिन का अन्तर होना चाहिए। स्थगन के पश्चात् की गई बैठक मे कोरम की आवश्यकता नही होगी। स्थगन बैठक की भी अध्यक्षता निदेशक के द्वारा की जाएगी। यदि जिला परिषद अपनी बैठक मे सहवरण करन म असमर्थ रहे तो राज्य सरकार का यह अधिकार है कि उन वर्ग के लोगो मे से योग्य व्यक्तियो को नामजद कर दे।

**प्रमुख और उपप्रमुख का चुनाव**

सहवरण के पश्चात् निदेशक जिला परिषद की बैठक का आयोजन जिला प्रमुख के चुनाव के लिए करता है। इस बैठक की अध्यक्षता निदेशक या अतिरिक्त निदेशक के द्वारा की जाएगी। पहले प्रमुख के निर्वाचक मण्डल के सदस्य केवल जिला परिषद के पदेन तथा सहयोजित सदस्य होत थे। मादिक अली समिति की सिफारिश के अनुसार राज्य सरकार ने प्रमुख के चुनाव मे भाग लेन वाले मतदाताओ की सख्या मे वृद्धि कर दी। इस समय प्रमुख क निर्वाचक मण्डल के निम्नलिखित सदस्य है[7] -

(1) जिला परिषद के पदेन तथा सहवृत सदस्य। लेकिन जिलाधीश जिला प्रमुख क चुनाव म भाग नही लेता।

(2) जिन की सभी पचायत समितियो के पदेन तथा सहवृत सदस्य, लेकिन एस. डी. ओ निर्वाचक मण्डल का सदस्य नही होता।

प्रमुख के चुनाव के पश्चात वह उपप्रमुख के चुनाव के लिए जिला परिषद की बैठक आमन्त्रित करता है। इस बैठक की अध्यक्षता जिला प्रमुख के ही द्वारा की जाती है। उपप्रमुख के चुनाव मे जिला विकास अधिकारी को छोड़-कर जिला परिषद के सभी पदेन तथा सहवृत सदस्य हिस्सा लेते हैं।

यदि कोई प्रधान या उपप्रधान जिला परिषद् के प्रमुख या उपप्रमुख पद पर निर्वाचित हो जाता है तो उसके उपप्रधान के पद को समाप्त माना जाता है लेकिन ऐसी परिस्थिति मे उसके प्रमुख या उपप्रमुख के पद पर कोई प्रभाव नही पडता है ।

## प्रमुख और उपप्रमुख के विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव

प्रमुख और उपप्रमुख के विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव के लिये निर्धारित फोर्म पर इस आशय का अनुरोध करते हुए जिला परिषद् के कम से कम 1/3 सदस्यो के हस्ताक्षर के साथ निदेशक ग्रामीण विकास एव पचायती राज विभाग, को भेजना होता है । निदेशक इसकी सूचना राज्य सरकार को भेजेगा । इस प्रार्थना प्राप्ति के 30 दिन के अन्तर्गत कम से कम 15 दिन का सदस्यो को नोटीस देकर निदेशक जिला परिषद् की बैठक बुलाएगा । यदि अविश्वास प्रस्ताव प्रमुख के विरुद्ध है तो बैठक की अध्यक्षता निदेशक और यदि अविश्वास प्रस्ताव उप-प्रमुख के विरुद्ध हो तो बैठक की अध्यक्षता प्रमुख करेगा । पहले अविश्वास प्रस्ताव के समर्थन मे, चाहे प्रमुख के विरुद्ध हो या उपप्रमुख के विरुद्ध, 2/3 बहुमत पडने पर पारित माना जायेगा ।[8] प्रस्ताव पास न होने पर या कोरम पूरा न होने की परिस्थिति मे आगामी प्रत्येक अविश्वास प्रस्ताव 6 माह समाप्त होने के पश्चात् ही प्रस्तुत किया जा सकेगा, जिसमे केवल सामान्य बहुमत प्राप्त हो जाने पर ही पास मान लिया जाएगा । प्रमुख या उपप्रमुख द्वारा कार्यभार सभालने के पश्चात् प्रथम 6 माह तक अविश्वास प्रस्ताव प्रस्तुत करने की अधिनियम मे अनुमति नही है ।

### जिला परिषद की समितिया

प्रारम्भ मे जिला परिषद स्तर पर समितियो के गठन के लिए कोई वैधानिक प्रावधान नही था । प्रशासनिक सुविधा के लिए सभी जिला परिषदो द्वारा उप समितियो का गठन किया गया । सादिक अली प्रतिवेदन के सुझावानुसार सरकार ने जिला परिषद के लिए निम्नलिखित 4 समितियो के गठन का प्रावधान किया —

1 प्रशासन एव वित्त समिति,
2 उत्पादन समिति,
3 शिक्षा समिति, और
4 सामाजिक कल्याण समिति ।

यदि आवश्यक हो तो जिला परिषद उपरोक्त समितियो के अतिरिक्त एक और उपसमिति का गठन कर सकती है। इस प्रकार उपसमितियों की अधिकतम सख्या 5 निर्धारित की गयी है।

**जिला परिषद के कार्य**

जिला परिषद के अधिकार एव कर्तव्यो का विवरण राजस्थान पचायत समिति एव जिला परिषद अधिनियम 1959 की धारा 57 मे दिया गया है। जिला परिषद का मुख्य कार्य पचायत एव पचायत समितियो के बीच समन्वय स्थापित करना और जिले की पचायत समितियो की सामान्य देख-रेख रखना है। इस राज्य सरकार को पचायतो और पचायत समितियो स सम्बन्धित मामलो मे सलाह देने तथा पचवर्षीय योजना के अन्तर्गत जिले की विभिन्न योजनाओ की क्रियान्विति का भी उत्तरदायित्व सौंपा गया है। वर्तमान प्रावधानो के अधीन जिला परिषदो को किसी प्रकार के कार्यपालक अधिकार नही है। जिला परिषदो को सौंप गये कार्य फिर भी किसी प्रकार कम महत्त्व के नही है। यदि प्रभावपूर्ण ढग से कार्य किया जाए तो जिला परिषद पचायती राज सस्थाओ की व्यवस्था पर स्वस्थ प्रभाव डाल सकती है और वाछित परिवर्तन ला सकती है। इस समय राजस्थान मे जिला परिषद के अधिनियम के अन्तर्गत निम्नलिखित शक्तिया हैं [10]

1 इस सम्बन्ध म निर्मित जिले की पचायत समितियो के बजटो की नियमो के अनुसार जाच करना।
2 राज्य सरकार द्वारा जिले को अवटित किए गए तदर्थ अनुदानो को पचायत समितियो मे वितरित करना।
3 पचायत समितियो द्वारा तैयार की गई योजनाओ का समन्वय तथा समेकन करना।
4 पचायतो तथा पचायत समितियो के कार्यों का समन्वय करना।
5 किसी विकास कार्यक्रम के सम्बन्ध मे ऐसी अन्य शक्तियो का प्रयोग तथा ऐसे अन्य कृत्यो का पालन, जो राज्य सरकार, विज्ञप्ति द्वारा उसे प्रदान करे या सौंपे।
6 ऐसी शक्तियो का प्रयोग तथा ऐसे कृत्यो का पालन करना, जो इस अधिनियम के अधीन उसे प्रदान की जाए तथा उसे सौंपे जाए,
7 ऐसे मेलो और उत्सवो को छोडकर, जिनका प्रबन्ध राज्य सरकार द्वारा किया जाता है या अब आगे किया जायेगा, अन्य मेला और उत्सवो

का पचायत के मेला और उत्सवो तथा पचायत समिति के मेला और उत्सवा के रूप म वर्गीकरण करना और इसके बारे म किसी पचायत या पचायत समिति द्वारा अभ्यावेदन किये जाने पर उक्त वर्गीकरण का पुनर्विलोकन करना ।

8 राष्ट्रीय राजपथा राज्य राजपथो और जिले की मुख्य सडको को छोड-कर अन्य सडको का पचायत समिति की सडको और गावो की सडका के रूप म वर्गीकरण करना ।

9 जिले मे पचायत समितियो की गतिविधियो की सामान्य देख रेख करना ।

10 जिले म पचायत और पचायत समितिया के सभी सरपचो प्रधाना और अन्य पचा व सदस्या के कैम्प सम्मेलन और सेमीनार आयोजित करना ।

11 पचायत तथा पचायत समितियो की गतिविधिया से सम्बन्धित सब मामला मे राज्य सरकार को सलाह देना ।

12 राज्य सरकार द्वारा जिला परिषद को विशेष रूप से निर्दिष्ट की गई किसी वैधानिक अथवा काय निष्पादन सम्बन्धी आज्ञा को कार्यान्वित करने सम्बन्धी मामला म राज्य सरकार को सलाह देना ।

13 पचवर्षीय योजनाओ के अन्तगत विभिन्न स्कीमा को जिले के भीतर कार्यान्वित करने की राज्य सरकार को सलाह देना ।

14 जिले के लिए निधारित सभी कृषि व उत्पादन कायक्रमो निर्माण काय क्रमो, नियोजना तथा अन्य लक्ष्यो को ध्यान म रखना और यह देखते रहना कि य यथोचित रीति से क्रियान्वित, पूर्ण और निष्पादित किय जा रहे है तथा वर्ष मे कम से कम दो बार ऐसे कायक्रमा और लक्ष्या की प्रगति की समीक्षा करना ।

15 एसे आकडे इकट्ठे करना जो वह आवश्यक समझे ।

16 जिले मे स्थानीय अभिकरणो की गतिविधिया सम्बन्धी सांख्यिकी ब्योरो अथवा कोई अन्य सूचना प्रकाशित करना ।

17 किसी भी स्थानीय प्राधिकारी से उसके कायकलापो के सम्बन्ध म हालात प्रस्तुत करने की अपेक्षा करना ।

**बीकानेर सम्मेलन और उसके पश्चात**

बीकानेर म आयोजित 30 जनवरी 1982 को पचायती राज सम्मेलन म मुख्य मन्त्री ने प्रमुखा का मासिक भत्ता बढाकर 600 रुपये प्रतिमाह करने की

घोषणा की ।[11] इस सम्मेलन के कुछ समय पश्चात् प्रकाशित एक पुस्तक के अनुसार जिला परिषदों को निम्न कार्य सौंपे गए [12]

1 प्रौढ शिक्षा कार्यक्रम का समन्वय एव पर्यवेक्षण ।
2 स्वयसेवी सस्थाओ द्वारा प्रौढ शिक्षा सबन्धी भेजे गये प्रस्तावो का परीक्षण ।
3 कृषि विस्तार कार्यक्रमो की क्रियान्विती मे समन्वय तथा उसकी समीक्षा ।

इस पुस्तक मे यह भी बताया गया है कि निम्न योजनाओ/कार्यक्रमो को जिला परिषदो के हस्तान्तरण करने के प्रस्तावो के विभिन्न पहलुओ का राज्य सरकार द्वारा परीक्षण किया जा रहा है

1 जिला स्तरीय पशु पालन योजनाए ।
2 उच्च प्राथमिक शिक्षा (मिडिल शिक्षा) ।
3 साधारण पी एण्ड टी जल प्रदाय योजनाओ का सचालन एव सधारण तथा गहन ट्यूबवैल योजनाओ का सचालन (जहा विद्युत उपलब्ध हो) एव जन स्वास्थ्य अभियान्त्रिकी विभाग की सधारण एव यान्त्रिकी शाखाओ के बीच समन्वय का कार्य ।

इस पुस्तक के अनुसार जिला परिषदो को प्रशासनिक दृष्टि से अधिक मजबूत बनाने के लिए निम्न कार्यवाही की जा रही है [13]

1 प्रत्येक जिला परिषद को 20 000/—रु की राशि फर्नीचर इत्यादि खरीदने हेतु आवटित की जा रही है ।
2 प्रत्येक जिला परिषद को एक कार उपलब्ध कराने की व्यवस्था की जा रही है। पी ओ एल के लिए आवश्यक सख्या मे वाहन चालक के पद सृजित करने के लिए भी कार्यवाही की जा रही है ।
3 जिन जिला परिषदो के भवन अन्य कार्यालयो हेतु अथवा अन्य किसी उपयोग मे आ रहे है उनको खाली करवाया जाकर वापिस जिला परिषदो को सौंपा जावेगा ।

## जिला परिषद की कार्य प्रणाली

जिला परिषद को सौंपे गये कार्यों को पूरा करने के लिए राजस्थान पचायत समिति एव जिला परिषद कार्य सचालन नियम 1960 से सत्ता प्राप्त

है। काय सचालन नियम के अनुसार आवश्यक होने पर समय समय पर जिला परिषद की बैठका का आयोजन किया जाता है। लेकिन जिला परिषद की दो सभाओ के बीच का अन्तर तीन माह से अधिक नहीं होना चाहिये। सभा के आयोजन की सूचना सभा के कायक्रम की सूची (agenda) सहित कम से कम छ दिन पूर्व दी जानी चाहिये। सभा के कायक्रम की सूची जिला प्रमुख के निर्देश पर जिला परिषद सचिव तैयार करता है। सदस्या को बैठक की सूचना भेजने का भी दायित्व सचिव का ही है। नियमो म बैठक के आयोजन के सम्बन्ध म जिला परिषद के सदस्या को भी पहल करने का अवसर प्रदान किया गया है। जिला परिषद के एक तिहाई सदस्यो के हस्ताक्षर सहित लिखित म अनुरोध करने पर जिला प्रमुख द्वारा जिला परिषद की विशेष सभा आमन्त्रित की जा सकती है।

सामान्यत जिला परिषद की सभाओ की अध्यक्षता जिला प्रमुख करता है। जिला प्रमुख के अनुपस्थित रहने पर जिला परिषद की अध्यक्षता उपप्रमुख करता है। प्रमुख और उपप्रमुख दानो ही के अनुपस्थित होने पर उपस्थित सदस्यो द्वारा उस बैठक विशेष के लिये अस्थायी अध्यक्ष चुना जा कर जिला परिषद की बैठक की कार्यवाही आरम्भ की जाती है। जिला परिषद की बैठक जब प्रमुख के अविश्वास प्रस्ताव पर विचार करने के लिए आयाजित की जाती है तब उस बैठक की अध्यक्षता विकास आयुक्त करता है। सामान्यत जिला परिषद की बैठकें आम जनता के लिए खुली होती है। परन्तु अध्यक्ष किसी विशेष मामले के सम्बन्ध म किसी व्यक्ति विशेष या आम जनता को उपस्थित न रहने का अनुरोध कर सकता है। जिला परिषद का साधारण सभा की कुल सदस्य सख्या का कम से कम एक तिहाई सदस्यो का बैठक म उपस्थित होना आवश्यक है। अर्थात् कुल सदस्य सख्या का एक तिहाई कोरम निर्धारित है। एक तिहाई सदस्यो के उपस्थित होने पर ही इसकी बैठक वैधानिक मानी जायगी। कोरम पूरा नहीं होने पर निश्चित समय पर बुलाई गई सभा के एक घण्टे के अन्दर ही उस को कोरम की कमी के कारण स्थगित कर दिया जाता है। जिला परिषद म प्रत्यक निर्णय बहुमत के आधार पर लिये जाते हैं।

जिला परिषद् का सचिव जिला परिषद की बैठक के अभिलेख तैयार करता है। बैठक के अभिलेख की एक प्रति सात दिन के अन्दर सचिव द्वारा विकास आयुक्त को भेजी जाती है।

## सदर्भ


1 पूर्वोक्त, पृष्ठ 19 ।

2 विभिन्न राज्यो मे जिला परिषद की तुलनात्मक स्थिति के लिए देखिये (I) **पचायती राज ए कम्परेटिव स्टेडी ग्रान लेजिसलेशन्स**, सामुदायिक विकास एव सहकार मत्रालय, सामुदायिक विकास विभाग, भारत सरकार 1962 और (II) **पचायती राज एट ए ग्लांस**, खाद्य, कृषि, सामुदायिक विकास और सहकार मन्त्रालय, (सामुदायिक विकास विभाग) भारत सरकार, नई दिल्ली, 1966 ।

2 **रिपोर्ट ग्राफ दी कमेटी ग्रान डेमोक्रेटिक डीसेंट्रलाइजेशन** महाराष्ट्र सरकार, सहकार एव ग्रामीण विकास विभाग, बोम्बे, 1961, पृष्ठ 74-75।

4 महाराष्ट्र और गुजरात मे बलवन्त राय मेहता समिति के प्रारूप से भिन्न स्वरूप को अपनाने के विषय म विस्तार से अध्ययन के लिए देखें : पी सी माथुर, "**इन्स्टीट्यूशनल मोडल्स ग्राफ पचायती राज**", पोलीटीकल साइन्स रिव्यू वोल्यूम 6, नम्बर 2, अप्रेल जून 1967, पृष्ठ 200–218

5 राजस्थान म जिला परिषदो को किस प्रकार अपनाया इसके अध्ययन के लिए देखें सी पी भाम्भरी एस्टेब्लिशमेट ऑफ जिला परिषद्स इन राजस्थान ए केस स्टेडी, **पोलीटीकल साइस रिव्यू**, वो. 5 न 2 अक्टूबर 1966 पृष्ठ 292–303 ।

6 **पचायती राज एट ए ग्लास**, पूर्वोक्त, पृष्ठ 19–20 ।

7 **पचायती राज के पाच वर्ष**, पूर्वोक्त, पृष्ठ 18–19 ।

8 **गिरधारी लाल व्यास समिति प्रतिवेदन** पृष्ठ 28–29 ।

9 उपर्युक्त पृष्ठ 26–28

10 **सादिक ग्रली प्रतिवेदन** परिशिष्ट 11, पृष्ठ 69-70 । साथ ही देखें एम वी. माथुर इकबाल नारायण और वी एम सिन्हा, पूर्वोक्त, पृष्ठ 121–141

11 **पुन पचायती राज**, पूर्वोक्त, पृष्ठ 141 । इस घोषणा के अतिरिक्त जिला परिषद से सीधा सम्बन्धित इस पुस्तक मे अन्य कोई घोषणा नही पाई गई ।

12. **क्रियान्वयन का पहला चरण**, पूर्वोक्त, पृष्ठ 1-11 ।

13 उपर्युक्त, पृष्ठ 11 । इस सम्बन्ध मे ऐसा सुनने को मिलता है कि अभी तक सरकार कोई ठोस निष्कर्ष पर नही पहुच सकी है ।


□

# 7

# ग्रामीण विकास एवं पंचायती राज विभाग

ग्रामीण विकास एव पचायती राज विभाग के वर्तमान सगठन और कार्य प्रणाली की चर्चा से पूर्व विभाग के ऐतिहासिक विकास पर प्रकाश डालना आवश्यक है। पचायत विभाग और विकास विभाग पहले पृथक्-पृथक् रूप से कार्य कर रहे थे। ग्रामीण विकास एवं पचायती राज विभाग का गठन पहले कार्य कर रहे इन्ही दो विभागो को मिलाकर किया गया है। इन दोनो विभागो के उद्भव व विकास की पृथक से चर्चा करना आवश्यक है।

## पचायत विभाग का इतिहास :

स्वतन्त्रता से पूर्व राजस्थान मे बीकानेर पहला रियासती राज्य था जहा 1928 ई. मे ग्राम पचायत अधिनियम पारित करके ग्राम पचायतो को वैधानिक दर्जा प्रदान किया गया।[1] जयपुर राज्य मे 1938 ई मे पहला ग्राम पचायत अधिनियम पारित किया गया। जयपुर मे सविधान सुधार समिति, 1943 ई के सुझावानुसार एक विस्तृत ग्राम पचायत अधिनियम, 1944 ई मे पारित किया जिसे 1945 ई मे लागू किया। करौली मे 1939 ई मे, भरतपुर मे 1944 ई मे और सिरोही मे 1947 ई मे ग्राम पचायत अधिनियिम पारित किये गये।[2]

1947 ई मे जब रियासतो का एकीकरण करके सयुक्त राजस्थान की स्थापना की गई, उस समय कुछ राज्यो मे ग्राम पचायते कार्य कर रही थी जब कि अन्य राज्यो मे इस प्रकार की कोई वैधानिक व्यवस्था नहीं थी। सन् 1948 मे लगभग बाकी सभी राज्य पंचायत अधिनियम पारित करने की तैयारी मे थे लेकिन उस समय सयुक्त राजस्थान राज्य के निर्माण से वे प्रयास वहीं रुक गए। सन् 19-8 मे पचायती राज अध्यादेश लागू करके सयुक्त राजस्थान राज्य में पचायतो की स्थापना की दिशा मे पहला सुनियमित प्रयत्न किया गया।[3]

1949 ई. मे 'मुख्य पचायत अधिकारी' के अधीन राजस्थान मे पंचायत

विभाग की स्थापना की गई। 23 फरवरी सन् 1950 के राजस्थान सरकार के एक आदेश द्वारा पचायत विभाग को सहकार विभाग मे मिला दिया गया।[4] रजिस्ट्रार सहकारी समितियो का नाम बदल कर रजिस्ट्रार सहकारी समितिया और ग्राम पचायत रख दिया गया। 1949—50 और 1950—51 के वर्षों मे देश मे आर्थिक नियोजन प्रारम्भ होने और देश मे ग्रामीण विकास के कार्यक्रमो को अत्यधिक प्रोत्साहन मिलने से इस विभाग के कार्य भार म बहुत वृद्धि हुई। परिणाम स्वरूप इसे रजिस्ट्रार सहकारी समितियो से हटा कर मुख्य पचायत अधिकारी के अधीन पचायत विभाग की स्थापना की गई। मुख्य पचायत अधिकारी क्लास II दर्जे का विभागाध्यक्ष था। पचायतो के कार्य के लिए सहकार विभाग मे जो उप रजिस्ट्रार और सहायक रजिस्ट्रार के पद थे उनको पचायत विभाग मे सौप दिया गया और उन्हे क्रमश मुख्य पचायत अधिकारी और 'पचायत अधिकारी' नाम दे दिया गया।

सितम्बर 1951 मे पचायत विभाग का सर्वोच्च अधिकारी मुख्य पचायत अधिकारी था जिसके अधीन चार पचायत अधिकारी थे। इस प्रकार 1951 ई मे कुल पाच राजपत्रित अधिकारी थे। विभाग मे मन्त्रालयिक सेवा के अन्तर्गत एक कार्यालय अधीक्षक, बारह वरिष्ठ लिपिक और चौबीस कनिष्ठ लिपिक थे। उस समय चतुर्थ श्रेणी कर्मचारियो मे चार ड्राइवर, पाच अर्दली और तैंतीस चपरासी थे।

सन् 1953 तक राजस्थान मे एक से अधिक पचायत अधिनियम लागू होने से राज्य मे अनेक प्रशासनिक कठिनाइया रहती थी। इस गडबडी को दूर करने के लिए विधान सभा द्वारा राजस्थान पचायत अधिनियम 1953 ई मे पारित किया गया, राष्ट्रपति की अनुमति प्राप्त होने के पश्चात् जनवरी 1954 को अधिनियम लागू किया गया।[5] इस अधिनियम के अन्तर्गत राज्य मे ग्राम पचायतो और तहसील पचायतो का गठन किया गया। विभाग मे 24 निरीक्षक और 30 सहायक निरीक्षक थे। अगस्त 1958 म निरीक्षको की सख्या बढ कर 27 हो गई, र सहायक निरीक्षक 52 थे। सन् 1955 से 1958 के मध्य कोई विशेष घटना हो घटी, सिवाय इसके कि विभाग के कर्मचारियो की सख्या समय-समय पर बढती गई।

सन् 1958 म विभाग मे बहुत महत्त्वपूर्ण प्रशासनिक परिवर्तन हुए। 'मुख्य पंचायत अधिकारी' का नाम बदल कर 'निदेशक पचायत' कर दिया

गया। नवम्बर 1958 से 6 क्षेत्रीय पंचायत अधिकारियों के पद और 27 पंचायत जिला निरीक्षकों के पद समाप्त कर दिये गए। क्षेत्रीय पंचायत अधिकारियों का कार्य जोनल विकास अधिकारी देख रहे थे उनका नाम बदलकर जोनल पंचायत-कम-विकास-अधिकारी कर दिया गया। 1958 में निम्न नए पदों का सृजन किया गया [6]

| | |
|---|---|
| उप निदेशक | 1 |
| पंचायत सहायक निदेशक | 2 |
| जिला पंचायत अधिकारी | 20 |
| लेखपाल (अकाउन्टेन्ट) | 1 |
| सभाग इन्चार्ज (चुनाव) | 1 |
| वरिष्ठ लिपिक-कम-स्टेनो टाइपिस्ट | 2 |
| वरिष्ठ लिपिक | 19 |
| स्टेनो ग्रेड–III | 1 |
| कनिष्ठ लिपिक | 8 |
| साख्यिक सहायक | 1 |
| कम्प्यूटर | 1 |
| कलाकार (आर्टिस्ट) | 1 |
| चतुर्थ श्रेणी कर्मचारी | 4 |
| योग | 62 |

विभाग के मैगजीन सभाग मे एक सम्पादक, एक वरिष्ठ लिपिक, एक कनिष्ठ लिपिक और दो चतुर्थ श्रेणी कर्मचारियों के पदों का सृजन किया गया।

6 फरवरी, सन् 1959 को विभाग के निरीक्षक और सहायक निरीक्षकों के पदों को समाप्त करके पंचायत प्रसार अधिकारी ग्रेड–I के 12 और ग्रेड–II के 40 पदों का सृजन किया गया।

## विकास विभाग :

सन् 1952 मे सामुदायिक विकास कार्यक्रम के शुभारम्भ के साथ ही विकास विभाग की स्थापना राजस्थान मे की गई। विकास आयुक्त इस विभाग

का प्रशासनिक अध्यक्ष था। वित्त सचिव को ही पदेन विकास आयुक्त रखा गया। ग्रामीण विकास के लिए राष्ट्रीय प्रसार सेवाए 1953 मे प्रारम्भ की गई। विकास कार्यक्रम म समन्वय स्थापित करने के लिए राज्य स्तर पर विकास आयुक्त, जिला स्तर पर जिलाधीश, ब्लाक स्तर पर विकास अधिकारी, (बी डी ग्रा) और ग्राम स्तर पर ग्राम सेवक को उत्तरदायित्व सौपा गया। विकास आयुक्त का प्रमुख कार्य विकास कार्यक्रमो से सम्बन्धित सभी विभागो के मध्य सहयोग बनाए रखना और अच्छे समन्वय की स्थिति कायम रखना था।

विकास कार्यक्रमो को कार्यरूप म परिणित करने के लिए विकास निदेशालय था जिसका प्रमुख अधिकारी विकास निदेशक था। निदेशक पदेन उप सचिव भी होने के कारण सचिवालय स्तर पर विकास निदेशालय के सभी मामलो से निपटता था। निदेशालय मे निदेशक की सहायतार्थ एक उप निदेशक भी था।

विकास कार्य की महत्ता को स्वीकारते हुए 1956 ई के अन्त म नियोजन आयुक्त का एक नया पद का सृजन करके सभी विकास कार्यक्रम वित्त सचिव, जो कि पदेन विकास आयुक्त था, से लेकर इसे सौप दिये गए। नियोजन आयुक्त की सहायता विकास निदेशक और सयुक्त निदेशक करते थ। जिला स्तर पर जिलाधीश को पदेन जिला विकास अधिकारी रखा। सब-डिवीजन अधिकारी, (जिनके पास सब-डिवीजन के विकास कार्य म समन्वय स्थापित करने की जिम्मेदारी थी), को दिन-प्रतिदिन के कार्य मे सहायता के लिए सहायक जिलाधीश और प्रथम श्रेणी के मजिस्ट्रेट की सेवाए उपलब्ध कराई गई जिससे सब-डिवीजन अधिकारी विकास कार्य म अधिक समय लगा सकें। इसी प्रकार तहसीलदार का, जो कि ब्लॉक स्तर पर विकास के लिए उत्तरदायी था अतिरिक्त तहसीलदार की सहायता उपलब्ध कराई गई।

विकास विभाग के प्रमुख कार्य सामुदायिक विकास कार्यक्रमो का क्रियान्वित करना और प्रशिक्षण कार्यक्रमों को चलाना था। समय-समय पर विकास के लिए विकास खण्ड खोले गए। राजस्थान मे 1958-59 तक 122 खण्ड स्थापित किए जा चुके थे, जिनमें राज्य के 53 19% गावो को सम्मिलित किया जा चुका था।[8] प्रारम्भ म प्रशिक्षको की कमी के कारण प्रशिक्षण कार्य मे कठिनाई थी। धीरे-धीरे इस कठिनाई को दूर किया गया। आवश्यक होने पर प्रसार अधिकारियो और कर्मचारियो को प्रशिक्षण के लिए राज्य से बाहर

भी भेजा जाता रहा था। 1958–59 के अन्त तक विभाग अनेक प्रसार प्रशिक्षण केन्द्र चला रहा था। व्यावहारिक पक्ष को ध्यान मे रखते हुए प्राथमिक कृपि शाखा को कृषि विभाग से हटाकर विकास विभाग को सौपा गया। परिणाम स्वरूप विस्तार प्रशिक्षण और प्राथमिक कृपि प्रशिक्षण मे समन्वय हो सका, और वे आशातीत व्यावहारिक बन सके। प्रशिक्षण के बढते हुए महत्त्व और कार्य भार को ध्यान मे रखते हुए उप विकास आयुक्त (प्रशिक्षण) के पद को सन् 1957–58 मे प्रशिक्षण निदेशक मे बदल दिया गया।[9] राज्य की योजनाओ और स्वीकृत कार्यक्रमो के अनुसार ग्राम पचायतो को धन वितरण का भी कार्य विकास विभाग करता था।

**पचायत एव विकास विभाग को स्थापना :**

सन 1959 म पचायत विभाग को विकास विभाग मे मिला दिया गया।[10] पचायत विभाग के सभी सचिवालय स्तर और क्षेत्रीय कर्मचारी विकास विभाग को सौप दिये गए।[11]

पचायत निदेशक को उप विकास आयुक्त (पचायत) और बाद मे उसे सयुक्त विकास आयुक्त बनाया गया। पचायत और विकास विभागो को मिलाने के आदेश यद्यपि 1959 मे जारी कर दिये गए थे लेकिन प्रथम विकास आयुक्त की नियुक्ति 17 जनवरी 1961 को हुई। दोनो विभागो को एक कर देने का कार्य 13 अगस्त सन् 1962 को पूरा हुआ। पर्यवेक्षण, नियन्त्रण, समन्वय और मितव्ययता की दृष्टि से दोनो विभागो को मिलाना आवश्यक था।

**ग्रामीण विकास एवं पचायती राज विभाग :**

राज्य मन्त्रिमण्डल ने एक आदेश प्रसारित करके पचायत एव विकास विभाग का नाम जून 1982 म बदल कर ग्रामीण विकास एव पचायती राज विभाग कर दिया।[12] विभाग के नाम परिवर्तन के अतिरिक्त राज्य स्तर पर कोई प्रशासनिक परिवर्तन विभाग मे नही किया गया। यहा यह बताना आवश्यक होगा कि राज्य सरकार द्वारा 1981–82 मे पचायती राज सस्थाओ के पुर्न-जीवन के प्रयास चल रहे हैं।[13] इन प्रयासो के अन्तर्गत सरकार द्वारा स्थानीय स्तर पर सस्थाओ के कार्य व शक्तियो मे और थोडे बहुत प्रशासनिक परिवर्तन किये गए हैं, लकिन राज्य स्तर पर विभाग के नाम परिवर्तन के अतिरिक्त कोई अन्य परिवर्तन नहीं किया गया हैं।

**ग्रामीण विकास एवं पचायती राज विभाग का संगठन**

विभाग का सगठनात्मक ढाचा लगभग वही है जो सन् 1959 मे था।

इसके बाद आवश्यक होने पर सगठन मे थोडा परिवर्तन किया गया है। वर्तमान म यह विभाग राजनैतिक स्तर पर एक राज्य स्तर के मन्त्री के पास स्वतन्त्र चार्ज क रूप म है। इस समय विभाग मे निम्न अधिकारी व कर्मचारी कार्यरत है [14]

| पद | संख्या |
|---|---|
| शासन सचिव एव विकास आयुक्त | 1 |
| विशिष्ठ शासन सचिव एव विकास निदेशक | 1 |
| उप शासन सचिव एव पदेन उपायुक्त | 6 |
| उप निदेशक (पोषाहार) | 1 |
| उप निदेशक (नगर नियोजन) | 1 |
| वरिष्ठ लखाधिकारी | 1 |
| लखाधिकारी | 2 |
| सम्पादक | 1 |
| समन्वय अधिकारी (उन्नत चूल्हा) | 1 |
| साख्यिकी अधिकारी | 1 |
| सहायक लेखाधिकारी | 7 |
| सहायक सम्पादक | 1 |
| कार्यालय अधीक्षक (प्रथम श्रेणी) | 2 |
| लेखाकार | 18 |
| शीघ्र लिपिक ग्रेड–I | 3 |
| साख्यिकी सहायक | 2 |
| शीघ्र लिपिक ग्रेड–II | 6 |
| कनिष्ठ लेखाकार | 36 |
| कार्यालय सहायक | 6 |
| साख्यिकी निरीक्षक | 1 |
| वरिष्ठ लिपिक | 39 |
| कनिष्ठ लिपिक | 60 |
| साख्यिकी सहायक | 2 |
| आर्टिस्ट | 1 |
| कनिष्ठ लिपिक कम–स्टेनो | 1 |
| प्रूफ रीडर | 1 |
| मगणक | 3 |
| कलाकार | 1 |
| वाहन चालक | 3 |
| मशीन मैन | 2 |
| तकनीकी सहायक (उन्नत चूल्हा) | 1 |
| जमादार | 1 |
| चतुर्थ श्रेणी कर्मचारी | 35 |

**ग्रामीण विकास एव पचायती राज विभाग के कार्य**

पचायती राज और ग्रामीण विकास की दृष्टि से इस विभाग के कार्य

बहुत महत्व के है। इस विभाग के अनेक कार्य है। इसके अधिकतर कार्यों का ग्रामीण जन जीवन पर सीधा प्रभाव पडता है। विभाग के निम्न कार्य हैं

1 ग्राम पचायत, पचायत समिति और जिला परिषदो का गठन पुनर्गठन, और उनका नाम बदलना।

2 पचायती राज सस्थाओ की सह सदस्यता, सहवरण और अतिरिक्त सदस्यता के मामले।

3 पचायती राज सस्थाओ के अध्यक्ष और उपाध्यक्षो के चुनाव और रिक्त पदो को भरने के मामले।

4 पचायती राज सस्थाओ के सदस्यो के चुनाव से सम्बन्धित विवाद।

5 पचायती राज सस्थाओ के कायकाल, सदस्यता से सम्बन्धित अयोग्यतायें तथा सदस्यता समाप्ति के मामले।

6 पचायती राज सस्थाओ क पदो की आकस्मिक रिक्तियो का भरना, इनके अध्यक्ष, उपाध्यक्ष और सदस्यो के त्याग पत्र, इनकी समितियो का गठन और समितियो के कार्य सचालन नियमो स सम्बन्धित मामले।

7 पचायती राज सस्थाओ के अध्यक्ष और उपाध्यक्ष के खिलाफ अविश्वास प्रस्ताव।

8 पचायत समिति और जिला परिषदो के बजट।

9 पचायत समिति और जिला परिषदो के कार्मिक मामले।

10 पचायत समितियो तथा जिला परिषदो द्वारा निर्मित योजना का क्रियान्वयन तथा नये कार्यक्रमो से सम्बन्धित मामले।

11. पचायती राज सस्थाओ के निर्वाचित तथा अधिकारी वर्ग के प्रशिक्षण से सबधित मामले।

12 पचायती राज सस्थाओ को वाहन उपलब्ध कराना।

13 अध्ययन दलो के दौरो की देखभाल करना

14. पचायती राज कार्मिको के लिए सेवा शर्ते और अनुशासन के नियम बनाना।

15 पचायती राज सस्थाओ के द्वारा उन्नत कृषि कार्यक्रमो को सम्पन्न कराने के लिये कृषि का सामान उपलब्ध कराना।

16 पचायती राज सस्थाओ के कार्मिको और चुने हुये पदाधिकारियो को

शिकायतों के विरुद्ध जाच करना। जाच के दौरान उन्हे निलम्बित करना।

17 पचायत द्वारा कर लगवाने की राज्य सरकार की शक्ति और करारोपण हेतु अपीलो की सुनवाई।

18 सामान्य जनहित निर्माण कार्यों के लिये अनिवार्य श्रम को लागू करना।

19 पचायती राज सस्थाओ (जिनमे न्याय उपसमितिया सम्मिलित हैं) पर नियन्त्रण।

20 पचायत एव पचायत समिति (जो उसी जिले के अन्तर्गत न हो) के बीच विवाद एव पचायत अथवा जिला परिषद् अथवा नगर मण्डल के बीच विवाद।

21 पचायती राज सस्थाओ के सदस्यो द्वारा अयोग्यता के कारण उनकी सदस्यता समाप्त करना।

22 *पचायती राज सस्थाओ और इनकी समिति के प्रस्तावो को निरस्त* करना।

23 पचायत समिति एव जिला परिषद् के कार्मिको के विरुद्ध अनु *शासनात्मक कार्यवाही।*

24. दो पचायत समितियो, एक पचायत समिति तथा नगर मण्डल के बीच अथवा दो जिला परिषदो के बीच अथवा एक जिला परिषद् एव नगर मण्डल के बीच विवाद।

25 दण्डापराधो पर पचायती राज सस्थाओ मे लोक सेवक पर अभियोग चलाने को स्वीकृति देना।

26 पचायती राज सस्थाओ के लिए भूमि की अवाप्ति।

27. पचायती राज सस्थाओ के अकेक्षण प्रतिवेदनो की अनुपालना करवाना।

28 पचायत, पचायत समिति एव जिला परिषदो के पी. डी. अकाउन्ट्स मे निधियो, ऋणो, और सहायक अनुदानो का आवटन।

29. राजस्थान पचायत अधिनियम, 1953 और पचायत समिति एव जिला परिषद् अधिनियम, 1959 मे आवश्यक होने पर सशोधन करवाना।

30. विधान सभा और ससद द्वारा विभाग से सम्बन्धित पूछे गए प्रश्न।

31. निम्नलिखित सामुदायिक कार्यक्रमो की योजनाओं के लिए अनुदान या ऋण के रूप मे धन उपलब्ध कराना ।

(अ) कृषि :

1. उन्नत कृषि तथा आदर्श कृषि फार्मों की स्थापना ।
2. धान्यागारो (Gramaries) की स्थापना ।
3 अधिक कृषि उत्पादन हेतु स्थानीय सस्थाओ की योजना बनवाना और उन्हे पूरा करवाना ।
4 उन्नत खाद, बीज और यन्त्रो का प्रयोग लोकप्रिय बनाना तथा उनका वितरण ।
5 सहकारी कृषि को प्रोत्साहन ।
6 फसल सपरीक्षण तथा फसल रक्षा ।
7 डेयरी फार्मिग को प्रोत्साहन ।
8 ग्राम वनो का वर्धन, परिरक्षण तथा सुधार ।
9 सिचाई योजनाओ का निर्माण तथा सधारण ।
10 भूमि को कृषि योग्य बनाना तथा कृषि भूमियो पर भू-सरक्षण ।
11 फल तथा सब्जियो का विकास ।

(ब) पशु पालन

1 अभिजात अभिजनन साडो की व्यवस्था, साडो को बधिया करना, कृत्रिम गर्भादान केन्द्रो की स्थापना तथा सधारण द्वारा स्थानीय पशुओ की क्रमोन्नति करना ।
2 भेड, सूअर, ढोर, कुक्कुटादि तथा ऊंटो की सुधरी नसलो को प्रस्तुत करने के लिये सहायता देना ।
3. छूत की बीमारियो को रोकना ।
4. सुधरा हुआ चारा तथा पशु खाद्य प्रस्तुतीकरण ।
5. प्राथमिक चिकित्सा केन्द्रो तथा छोटे पशु-औषधालयो की स्थापना तथा सधारण ।
6 दुग्धशालाओ की स्थापना व दूध भेजने की व्यवस्था ।
7. मत्स्य पालन का विकास ।
8 ऊन विकास और उसे श्रेणी बद्ध करना ।

(स) स्वास्थ्य तथा ग्राम सफाई

1 पेय जल योजना।
2 टीका लगाने सहित स्वास्थ्य सेवाओं का सधारण।
3. व्यापक रोगों की रोकथाम।
4 औषधालयों, दवाखानों, डिस्पेन्सरियों, प्रसूति केन्द्रों तथा प्राथमिक केन्द्रों की स्थापना, सधारण तथा निरीक्षण।
5. पौष्टिक आहार, प्रसूति तथा स्वास्थ्य और छूत की बीमारियों के सम्बन्ध मे लोगों का शिक्षित करना।
6. अस्वास्थ्यकर बस्तियों का सुधार।
7 सार्वजनिक मार्गों, नालियो, बन्धा, तालाबों, कुओं तथा अन्य सार्वजनिक स्थानों अथवा निर्माण कार्यों की सफाई।

(द) शिक्षा एव समाज शिक्षा.

1 शिक्षा का प्रसार, पाठशालाओं का निर्माण, शिक्षकों की नियुक्ति और शाला प्रबन्ध।
2 प्राथमिक शालाओं को बुनियादी पद्धति मे परिवर्तित करना।
3 छात्रवृत्तियों और आर्थिक सहायता देना।
4 अध्यापकों के लिए क्वाटरों का निर्माण।
5. सूचना केन्द्रों, सामुदायिक केन्द्रो, क्लबों, अखाडा तथा मनोरंजन एव खेल-कूद के अन्य स्थानों की स्थापना एव उनका सधारण।
6. पुस्तकालयों एवं वाचनालयों की स्थापना एव उनका सधारण।
7 ग्रामोफोन, सार्वजनिक रेडियो सैट्स और टेलीवीजन सैट्स लगाना।
8. युवक सगठनों की स्थापना।
9 प्रौढ शिक्षा।
10. ग्राम कार्कियों, ग्राम साथियों, ग्राम सेविकाओं, ग्राम सेवकों का प्रशिक्षण और उनके प्रशिक्षण का उपयोग।

(य) सचार साधन.

1 ग्रामीण क्षेत्रों मे सडकों और पुलियों का निर्माण।

(र) सहकारिता

विभिन्न प्रकार की सहकारी सस्थाओं की स्थापना और उनको प्रोत्साहन देना।

(ल) कुटीर उद्योग

1 कुटीर एव छोटे पैमाने के उद्योगो के सभाव्य साधनो का सर्वेक्षण, एव ऐसे उद्योगो का विकास और प्रोत्साहन ।

2 कुटीर उद्योगो के लिए प्रशिक्षण केन्द्रो की स्थापना और कारीगरो तथा शिल्पकारो की कुशलता को बढावा देना ।

3 सुधरे हुए औजारो को लोकप्रिय बनाना ।

4 ग्रामीण एव कुटीर उद्योगो के लिए कच्चे माल को सस्ते दामो पर उपलब्ध कराना और उसकी उचित वितरण व्यवस्था ।

(व) पिछडे वर्गों का विकास

1 अनुसूचित जातियो, अनुसूचित जन जातियो तथा अन्य पिछडे वर्गों के विकास के लिये छात्रावासो का निर्माण और प्रबन्ध ।

3 समाज कल्याण के स्वय सेवी सगठनो को मजबूत बनाना तथा उनका समन्वय ।

3 सयम, मद्यनिषेध एव समाज सुधार हेतु प्रचार ।

(क्ष) आवासीय योजना :

ग्रामीण आवासीय योजनाओ का निर्माण, योजनाओ के क्रियान्वयन के लिये आवश्यक धन, सामग्री और तकनीकी सहायता उपलब्ध कराना ।

33 पचायती राज सस्थाओ से आकडे और प्रतिवेदन प्राप्त करके आवश्यक आकडे सूचना और सामग्री केन्द्रीय सरकार और सम्बन्धित विभागो और सस्थाओ को प्रेषित करता है । प्रगति के आकडो के आधार पर विभिन्न विकास खण्डो के दर्जे मे परिवर्तन करना ।

## सदर्भ

1 एच. डी मालविया, पूर्वोक्त, पृष्ठ 523 ।

2 पूर्वोक्त पृष्ठ 523–24 ।

3 सादिक अली प्रतिवेदन, पृष्ठ 7 ।

4. राजस्थान सरकार, आदेश सख्या एफ 1 (3) इन्स्टी/ए/50 दिनाक 23 फरवरी 1950 ।

5 सादिक अली प्रतिवेदन, पृष्ठ 7–8 ।
6. राजस्थान सरकार, आदेश सख्या डी. 6689/ई 10 (104) एस एल जी /8/58 दिनाक 6 नवम्बर, 1958 ।
7 राजस्थान सरकार, आदेश सख्या पी डी (एडम) 59–10992 दिनाक 6 फरवरी 1959 ।
8. राजस्थान सरकार, **राजस्थान को प्रशासनिक प्रतिवेदन**, राजकीय मुद्रणालय, जयपुर 1958-59, पृष्ठ 71 ।
9. पूर्वोक्त, पृष्ठ 123 ।
10. राजस्थान सरकार, सामान्य प्रशासन विभाग, आदेश सख्या एफ (13) जी ए/ए/59 दिनाक 28 मार्च, 1959 ।
11 पूर्वोक्त ।
12 राजस्थान सरकार आदेश सख्या एफ 24(2) मत्री मण्डल (82) जयपुर दिनाक 22 जून 1982 ।
13 विस्तृत अध्ययन के लिए देखें **'पुन पचायती राज'**, सामुदायिक विकास एव पचायत विभाग, राजस्थान सरकार, जयपुर, 1982 ।
14 ग्रामीण विकास एव पचायती राज विभाग के अधिकारियो से सम्पर्क करके यह सामग्री एकत्रित की गई है । नवम्बर 1984 को यह स्थिति थी ।

□

# 8

# चुने हुए पदाधिकारियों की स्थिति और कार्य

पचायती राज संस्थाओ मे प्रत्येक स्तर पर हर सस्था का एक अध्यक्ष और एक उपाध्यक्ष चुना जाता है। इनके चुनाव आदि पर पिछले अध्यायो म चर्चा की जा चुकी है। इस अध्याय मे इनकी स्थिति और कार्यो पर प्रकाश डाला गया है। प्रत्येक सस्था के अध्यक्ष और उपाध्यक्ष को अधिनियमो, नियमो, उप-नियमो और अराजकीय आदेशो से कार्य व शक्तिया प्राप्त होते हैं। अध्यक्ष की अनुपस्थिति और उसके पद के किसी भी कारण से रिक्त होने पर उसके सम्पूर्ण कार्य व शक्तिया उपाध्यक्ष को प्राप्त होती है। इस कारण इस अध्याय मे इन सस्थाओ के केवल अध्यक्षो की कार्य व शक्तियो की ही चर्चा की गई है। अर्थात् इस अध्याय मे सरपच प्रधान और प्रमुख की पचायती राज मे स्थिति और कार्यो का वर्णन है।[1]

**सरपच की स्थिति और कार्य :**

सरपच को ग्राम स्तर पर चुने हुए प्रतिनिधि के रूप मे और ग्राम पचायत मे कार्यपालक के रूप मे महत्त्वपूर्ण भूमिका निभानी होती है। वह ग्रामीण समुदाय और ग्रामीण सस्थाओ के विकास के लिये प्रयत्न करता है। सरपच को ग्राम सभा की बैठकें आयोजित करने के लिए विशेष ध्यान देना पडता है। पचायती राज ढाचे के आधार पर ग्राम सभा को ग्रामीण स्तर पर महत्त्वपूर्ण भूमिका निभानी होती है। सरपच, पचो के समूह का मुखिया होता है। ग्राम पचायत मे उसका महत्त्वपूर्ण स्थान होता है। पचायत स्तर पर उसे भिन्न-भिन्न कार्य सौंपे गये हैं। उन कार्यों को सम्पन्न करने के लिये उसे अनेक कार्य व शक्तिया सौंपी गयी हैं। वह प्रतिनिधि, नेता, कार्यपालक, अध्यक्ष, समन्वयकर्त्ता आदि के रूप मे कार्य करता है। उसके कार्य व शक्तिया निम्न प्रकार से है[2]

(क) सरपंच ग्राम पंचायत के अध्यक्ष के रूप में :

सरपंच ग्राम पंचायत का अध्यक्ष है। वह जनता द्वारा प्रत्यक्ष रूप से चुना जाता है। अध्यक्ष के रूप में वह अनेक कार्य सम्पन्न करता है, जैसे :—

1. ग्राम पंचायत की बैठकों को आमन्त्रित करना, सभापतित्व करना व नियमन करना।
2. बैठकों के दौरान सदन में शान्ति, व्यवस्था, अनुशासन और सदन की मर्यादा बनाये रखना।
3. पंचों के सहवरण के लिये नव-निर्वाचित पंचों की विशेष बैठक आयोजित करना।
4. पखवाड़े में एक बार ग्राम पंचायत की बैठक बुलाना।
5. ऐसे प्रस्तावों पर रोक लगाना, जो पंचायत के अधिकार क्षेत्र में न हों।
6. पंचायत की बैठकों में पंचों के अतिरिक्त अन्य व्यक्तियों को सलाहकार के रूप में सम्मिलित होने के लिए तथा कार्यवाही में भाग लेने के लिये अनुमति प्रदान करना।
7. बैठकों से अनुपस्थित रहने वाले पंचों को स्थान रिक्त करने का नोटिस देना।
8. पंचों की लिखित मांग पर पंचायत की विशेष बैठक आमन्त्रित करना।

(ख) सरपंच के प्रशासन और विकास प्रशासन के कार्य :

1. ग्रामीण समुदाय के आर्थिक व सामाजिक विकास के लिए अन्य पंचों के सक्रिय सहयोग से जन-सहयोग, श्रम, सामान व नगदी को प्राप्त करना और उन साधनों को योजना बद्ध तरीके से काम में लेना।
2. पंचायत समिति व प्रधान को पंचायत क्षेत्र में होने वाले विकास कार्यक्रमों तथा उनमें आने वाली कठिनाईयों से अवगत रखना।
3. पंचायत क्षेत्र में, ग्राम कृषि उत्पादन समितियों का निर्माण करवाना तथा ग्राम कृषि उत्पादन योजनाएं तैयार करवाना एवं उनको उचित प्रकार से क्रियान्वित करना।
4. ग्राम पंचायत का रिकार्ड व रजिस्टर अपने नियंत्रण में रखना।
5. ग्राम पंचायत अधिनियम व नियमों के अनुसार सम्पूर्ण विवरण व प्रतिवेदन तैयार करना।
6. पंचायत सचिव, चौकीदार, चपरासी आदि की नियुक्ति करना।

7. पचायत के समस्त कर्मचारियो व उनके कार्यों पर नियन्त्रण, पर्यवेक्षण तथा निगरानी रखना।
8 राज्य सरकार तथा सक्षम अधिकारी को ऐसी रिपोर्ट तथा रिकार्ड, जो निर्धारित हो अथवा जो समय-समय पर तलब की जाये, पेश करना।
9 निर्धारित फीस के जमा होने पर सम्बन्धित व्यक्तियो को पचायत का रिकार्ड दिखाना एव नकल प्राप्त करने की स्वीकृति देना, बशर्ते कि ऐसा आदेश सार्वजनिक हित मे हो।
10 पचायत द्वारा चलाये जा रहे पुस्तकालयो व वाचनालयो का निरीक्षण करना।
11. ग्राम पचायत, ग्राम सभा व पचायत समिति मे समन्वय स्थापित करना।
12 पचायत समिति की बैठक मे भाग लेना व पचायत की अगली बैठक म पचायत समिति के निर्णयो की जानकारी अन्य पचो को देना।

(ग) वित्त प्रशासन सम्बन्धी कार्य

1 विकास कार्यो के लिए दिये गए अनुदानो तथा ऋणो का सही उपयोग कराना और नियमानुसार हिसाब पेश करना।
2 पचायत कोष को सुरक्षित किसी डाकखाने के सेविंग्स बैंक मे अथवा किसी स्वीकृत बैंक मे या किसी अन्य कोष मे रखना।
3. राज्य सरकार व सम्बन्धित अधिकारी को ऐसे वित्तीय रिकार्ड तथा रिपोर्ट, जो निर्धारित हो अथवा जो समय-समय पर तलब किये जाये, पेश करना।
4 निर्धारित रीति के अनुसार बजट बनाना।
5. यह देखना कि कुल व्यय स्वीकृत बजट के अनुसार पचायत के हित मे किया जा रहा है।
6 अधिक भुगतान की अविलम्ब वसूली करवाना तथा प्रत्यक महीने के अन्त मे रोकड बाकी रोकड खाते के अनुसार जाच करके तस्दीक करना।
7 पचायत के हिसाब मे गबन, जालसाजी तथा पचायत की सम्पत्ति की किसी अन्य प्रकार से हुई हानि पर अविलम्ब विकास अधिकारी, जिलाधीश, परीक्षक स्थानीय निधि लेखा, आदि को सूचना देना।
8 पचायत की सम्पूर्ण राशि व आमदनी को समय पर वसूल करना और शेष लोगो के नाम जारी किये हुये वारन्ट, कुर्की तथा नीलामी व मुलतवा के नोटिस पर पचायत की ओर स हस्ताक्षर करना।

9 परीक्षक स्थानीय निधि लेखा के मांगने पर पंचायत के हिसाब की जांच के लिए पेश करना।

10 पंचायत तथा उपन्याय समिति के दैनिक साधारण खर्च के लिए पंचायत कोष से अग्रिम धन राशि को अपने पास रखना।

(घ) जन सहयोग आदि के कार्य

1 जन साधारण से अधिक मात्रा में सहयोग प्राप्त करने के लिए वर्ष में कम से कम 2 बार ग्राम सभायें आयोजित करना।

2 पंचायत क्षेत्र के कम से कम 100 प्रौढ़ पुरुषों की मांग पर ग्राम सभा की बैठक बुलाना।

3 पंचायत की बैठक में आय-व्यय का ब्यौरा पेश करना तथा उस पर विचार विमर्श करना।

4. जिलाधीश की अनुमति से गांव रक्षादल का अधिकारी नियुक्त करना।

**प्रधान की स्थिति और कार्य :**

प्रधान पंचायत समिति का अध्यक्ष होता है। अध्यक्ष होने के कारण पंचायत समिति में इसकी महत्वपूर्ण स्थिति होती है। क्योंकि पंचायती राज के ढांचे में पंचायत समिति एक प्रमुख इकाई है इसलिए सम्पूर्ण पंचायती राज में प्रधान की स्थिति विशेष है। ग्राम पंचायत व समिति स्तर पर यह नेतृत्व प्रदान करता है पहलकदमी को प्रोत्साहित करता है कार्यक्रम के निर्माण व क्रियान्वयन में पथ प्रदर्शन आदि बहुत आवश्यक कार्य करता है। प्रधान को निम्न कार्य व शक्तियां प्राप्त हैं[3]

(क) पंचायत समिति के अध्यक्ष के रूप में

1 पंचायत समिति का अध्यक्ष होने के कारण पंचायत समिति की बैठक का नोटिस और एजेण्डा प्रसारित करना तथा बैठकों का सभापतित्व व नियमन करना।

2 पंचायत समिति की बैठकों के अन्तराल सदन में शान्ति व्यवस्था, अनुशासन व उसकी मर्यादा को बनाए रखना।

3. पंचायत समिति के सदस्यों का (आवश्यकता होने पर) सहवरण करवाना। उप प्रधान के चुनाव के लिए समिति की बैठक बुलाना और सदस्यों को कर्तव्य व गोपनीयता की शपथ दिलवाना।

4 सरकारी कर्मचारियो व चुने हुए सदस्यो के मध्य आपसी समझ व सौहा पूर्ण सम्बन्धो को प्रोत्साहित करना ।

5 ग्राम पचायतो के विभिन्न कार्यक्रमो और योजनाओ का निरीक्षण कर और उस पर जिला परिषद मे प्रतिवेदन प्रस्तुत करना ।

**(ख) प्रशासन सम्बन्धी कार्य**

1 पचायत समिति व इसकी समितियो के निर्णयो और प्रस्तावो के क्रियान्वय के लिए विकास अधिकारी और पचायत समितियो के कर्मचारियो प्रशासनिक नियन्त्रण रखना ।

2 पचायत समिति व इसकी समितियो के निर्णयो और प्रस्तावो के क्रियान्वय (जैसी भी स्थिति हो) का बैठक मे प्रगति-प्रतिवेदन पेश करना ।

3 आपात स्थिति मे विकास अधिकारी के साथ सम्पर्क करके प्रधा की दृष्टि मे सार्वजनिक सुरक्षा व सेवा की दृष्टि से आवश्यक होने पर ऐ कार्यो के क्रियान्वयन के आदेश दे सकना जिसके सम्बन्ध मे पचाय समिति व इसकी स्थायी समिति की स्वीकृति की आवश्यकता होती है ।

4 आपात स्थिति होने पर जिला परिषद की स्वीकृति प्राप्त करके किस कार्यक्रम मे आवश्यक परिवर्तन कर सकना । लेकिन कोई भी ऐसा परि वर्तन नही किया जायेगा जो राज्य सरकार की नीति या आदर्शो विरुद्ध हो ।

5 आपात स्थिति मे किये गये कार्यो का ब्यौरा पचायत समिति व इसक स्थायी समिति, जैसी भी स्थिति हो, की बैठक मे प्रस्तुत करना ।

6 विकास अधिकारी के वर्ष भर के कार्यों पर प्रतिवर्ष जिला विकास अधिकार को गुप्त टिप्पणी भेजना ।

7 ग्रामीण क्षेत्र स्वैच्छिक सस्थाओ के सगठन एव विकास कार्यो मे पचायत का भ्रमण उचित करके सहायता देना ।

8. पचायत क्षेत्र मे कृषि उत्पादन कार्यक्रम को चालू करवाना और सहकार सस्थाओ को प्रोत्साहन देना ।

9. पचायत समिति की वार्षिक योजनाओ और ग्राम स्तर पर कृषि उत्पाद योजना की जाच करना ।

10 यह देखना कि सरकारी कर्मचारियो व चुने हुए प्रतिनिधियो के लिए चला गये प्रशिक्षण कार्यक्रमो का अधिकतम उपयोग हो रहा है या नही ।

**(ग) वित्तीय कार्य व शक्तियां**

1 प्रतिवर्ष बजट तैयार करवाकर, उस पर जिला परिषद से राय लेने के पश्चात् अन्तिम रूप देना तथा पचायत समिति द्वारा पास करवाना ।

2, बजट का नियान्वयन करना तथा वित्त, कर तथा प्रशासन समिति का गठन करना ।

3 ग्राम पचायत और पचायत समिति स्तर पर अधिक से अधिक आय के स्रोतों के निर्माण के लिए प्रोत्साहित करना ।

4 कर, फीस, जुर्माना आदि लगाना, इनकी दर निश्चित करना और इनकी उगाही की व्यवस्था करना ।

5 पचायत समिति को सौंपे गये स्रोतों के सर्वोत्तम उपयोग का प्रबन्ध करना तथा 5,000 रुपये से अधिक के सभी आदेशो व चैकों पर काउन्टर हस्ताक्षर करना ।

6 ऐसे सभी भुगतानो पर रोक लगाना जो पचायत समिति के हित मे नहीं है और ऐसे मामले पचायत समिति या स्थायी समिति के सम्मुख पेश करना ।

7 ऋण व अनुदान के उपयोग पर सामान्य पर्यवेक्षण करना तथा यह देखना कि जिन शर्तों पर धन प्राप्त हुआ है, वे पूरी की जा रही हैं या नहीं । अगर पूरी नही की जा रही हो तो उन्हे पूरा करने का प्रयास करना ।

8 पचायत समिति के हिसाब मे गबन, जालसाजी तथा पचायत समिति की सम्पत्ति को किसी प्रकार से हुई हानि पर अविलम्ब जिलाधीश, परीक्षक स्थानीय निधि लेखा विकास आयुक्त को सूचना देना ।

**(घ) विधि कार्य**

1. योजना-निर्माण व पचायत द्वारा चलाये गये उत्पादन कार्यक्रमो के लिए मार्ग-दर्शन करना ।

2 पचायत क्षेत्र मे सहकारी सस्थाओ और स्वैच्छिक सस्थाओ के विकास को प्रोत्साहित करना ।

3 अधिकारिकारियो, प्रसार अधिकारियो और चुने हुए प्रतिनिधियो के आपसी सौहार्दपूर्ण सम्बन्ध और सहयोग को बढावा देना ।

4 पचायतो द्वारा मागी गयी तकनीकी सहायता अविलम्ब उपलब्ध कराना ।

5 पचायतो को ग्राम सभायें आयोजित करने को प्रोत्साहित करना जिससे विकास कार्यक्रमो के निर्माण व क्रियान्वयन मे ज्यादा से ज्यादा जन-सहयोग व समर्थन प्राप्त हो सके ।

**जिला प्रमुख**

*जिला प्रमुख, जिला परिषद् का अध्यक्ष होता है । यह पचायती राज सस्थाओं को नेतृत्व प्रदान करता है । पचायती राज सस्थाओ के क्रिया कलाप*

मे समन्वय स्थापित करना इसका मुख्य कार्य है। यह इन संस्थाओ के कार्यकरण मे स्वस्थ परम्पराओ के विकास के लिये प्रोत्साहित करता है। प्रत्येक स्तर पर सामूहिक प्रयास और दल कार्य (टीम वर्क) पर बल देता है। सभी स्तरो पर कर्मचारी वर्ग व चुने हुऐ प्रतिनिधियो मे स्वस्थ व मधुर सम्बन्ध बनाये रखना इसका महत्त्वपूर्ण दायित्व है। इनके सम्बन्धो मे कही भी सामन्जस्य मे कमी आने पर जिला प्रमुख सम्बन्धो मे सुधार के लिये मार्गदर्शन करता है और सहायता उपलब्ध कराता है। प्रमुख को अनेक कार्य व शक्तिया प्राप्त है। उसे अधिकाशत कार्य व शक्तिया राजस्थान पचायत समिति और जिला परिषद अधिनियम, 1959 और इस अधिनियम के अन्तर्गत बने नियमो से प्राप्त हुई है। कुछ कार्य इस ग्रामीण विकास एव पचायती राज विभाग द्वारा सौपे गये है। इसके कार्य व शक्तिया निम्न प्रकार हैं

**(क) जिला प्रमुख अध्यक्ष के रूप मे**

1 जिला प्रमुख जिला परिषद् का अध्यक्ष होता है। इस कारण वह समय-समय पर जिला परिषद् की बैठके आमन्त्रित करता है, बैठको का सभापतित्व और नियमन भी यही करता है।

2 जिला परिषद् की बैठको के दौरान सदन मे शान्ति, व्यवस्था, अनुशासन और सदन की मर्यादा बनाये रखने के लिये उत्तरदायी होता है।

3 आवश्यकता होने पर सदस्यो का सहवरण करवाता है, उप-प्रमुख के चुनाव के लिये बैठक आमन्त्रित करता है और सदस्यो को राज्य-भक्ति की शपथ दिलाता है।

4 पचायती राज संस्थाओ के चुने हुए सदस्यो व पदाधिकारियो को नेतृत्व प्रदान करता है एव सदस्यो व सरकारी कर्मचारियो मे समन्वय स्थापित करता है।

5. पचायत समिति के विभिन्न कार्यक्रमो और योजनाओ का निरीक्षण करता है तथा उस पर जिला परिषद मे रिपोर्ट प्रस्तुत करता हैं।

**(ख) वित्तीय कार्य व शक्तिया**

1 समय पर जिला परिषद् का बजट तैयार करवाना और उसे विकास विभाग और जिला परिषद् से स्वीकृत करवाना।

2 सरकार व पचायत समिति द्वारा प्राप्त अनुदान आदि, किसी व्यक्ति या संस्था द्वारा प्राप्त दान आदि, मिलने पर इनकी सुरक्षा व सही उपयोग करना।

58 पचायत समिति को दिये गये अथवा उसके माध्यम से व्यक्ति या सस्था को दिये जाने वाले अनुदानो का उचित प्रयोग करन तथा काम पूरा होन का प्रमाण-पत्र प्राप्त करना ।

59 व्यक्ति व (सहकारी) समितिया को दिये हुए ऋण का पूरा हिसाब रखना, एव माग विवरण पत्र तैयार करना तथा राजस्व विभाग की सहायता से ऋण की वसूली करना ।

60 खाली अथवा इस्तेमाल मे आई हुई तमाम चैक बुक को अपनी व्यक्तिगत हिफाजत म रखना ।

61 ओवरसियर अथवा सहायक इन्जिनियर द्वारा की गई पैमाइश के आधार पर निर्माण कार्यों के पूर्ण होन का प्रमाण पत्र प्राप्त करना और स्वय भी उनको अपने हस्ताक्षरो से प्रमाणित करना । यह कार्यवाही उन निर्माण कार्यों पर करनी होगी जिनक लिए पचायत समिति ने अनुदान दिया हो तथा पूरा करन का समय निधारित कर दिया हो ।

62 पचायत समिति के खजाची तथा भण्डार पालक (स्टोर कीपर) की वित्तीय नियमानुसार जमानत की रकम निधारित करना । यह नियम परिशिष्ट 'सी ' एफ ए वी नियमो म दिय हुय हैं ।

63 जिन अधिकारिया को स्थाई पेशगी दे रखी है उनसे प्राप्ति की रसीद लेना ।

64 अगले महीन की 15 तारीख तक राज्य सरकार को निर्धारित फार्म पर पचायत समिति के मासिक हिसाब पश करना व इसम से सम्बन्धित जिला अधिकारी को उसके कार्य से सम्बद्ध अश भिजवाना ।

65 हर साल 15 मई तक जिला विकास अधिकारी को पचायत समिति मे *राज्य सरकार से प्राप्त अनुदानो एव ऋणो, किये गये निर्माण कार्यों तथा* अवशेष रकम आदि की सूची के साथ वार्षिक हिसाब पेश करना ।

66 हिसाव-किताव की जाच के दौरान म अथवा आडिट रिपोर्ट मे बताई हुई कठिनाईया अथवा अनियमितताओ तथा अन्य कमियो को पूरी करना ।

67 गबन, चोरी, जालसाजी तथा अन्य किसी कारण से पचायत समिति की धनराशि अथवा सम्पत्ति को होने वाली हानि की सूचना तुरन्त विकास आयुक्त तथा परीक्षक स्थानीय निधि लेखा विभाग को देना और यदि किसी प्रकार के अपराध का सदेह हो तो सबसे निकट के पुलिस स्टेशन पर शिकायत करना ।

पचायत समिति की वार्षिक सीगवार आमदनी तथा भिन्न भिन्न मदा पर

खर्चे के हिसाब का ब्यौरा, कौन-कौन से निर्माण कार्य पचायत समिति द्वारा प्रारम्भ किये गये, उन पर कितना खर्चा हुए एक निर्माण कार्य पर हुआ, कौनसी योजना *पूरी रही यह तमाम सूचनायें तैयार कर पचायत समिति के अनुमोदन के लिए पेश करना और पचायत समिति से अनुमोदित हो जाने पर जिला विकास अधिकारी को पेश करना ।

69 आय तथा व्यय सम्बन्धी पचायत समिति के तिमाही ब्यौरे जिला विकास अधिकारी को समय पर प्रस्तुत करना ।

70 निर्धारित प्रोफार्मा मे स्वीकृत ऋणो एव अनुदानो का रजिस्टर बनाकर रखना ।

71. व्यक्तियो एव सस्थाओ को दिये गये ऋणो एव अनुदानो की स्वीकृति की सूचना प्रसार अधिकारियो, ग्राम सेवको तथा पचायतो को देना ।

72. यह देखना कि वे तमाम निर्माण कार्य जिनके लिए ऋण दिये गये हैं तथा अनुदान स्वीकृत किये गये हैं, चालू कर दिये गये हैं तथा समय पर पूर्ण कर दिये गये है । इन कामो मे गडबडी की स्थिति मे कार्यवाही करना ।

73 नियमो के अन्तर्गत निर्धारित रूप से यदि धनराशि का उचित उपयोग नही किया गया है तो उसके विरुद्ध कार्यवाही प्रारम्भ करना ।

**कृषि प्रसार अधिकारी :**

सामुदायिक विकास कार्यक्रम के प्रारम्भ से ही खण्ड स्तर पर कृषि प्रसार अधिकारी के पद का प्रावधान रहा है । एक खण्ड या पचायत समिति मे पहले एक या कृषि बाहुल्य क्षेत्र मे एक से अधिक भी कृषि प्रसार अधिकारी रहे हैं । कही-कही जहां पशुपालन बाहुल्य क्षेत्र था वहा से सरकार द्वारा कृषि प्रसार अधिकारियो को हटा लिया गया था । कृषि प्रसार अधिकारियो के कर्त्तव्य प्रारम्भ से ही निर्धारित किये गये थे परन्तु गत वर्षों मे कृषि सम्बन्धी कार्यों मे महत्वपूर्ण परिवर्तन हुए हैं तथा अनेक नये कार्यक्रम प्रारम्भ हुए हैं ।[16] सन् 1977 से राज्य के 18 जिलो मे कृषि उत्पादन मे वृद्धि करने के लिए एक नई कृषि विस्तार योजना लागू की गई है । इस नई योजना मे विस्तार कार्यकर्त्ताओ को निरन्तर प्रशिक्षण दिया जाता है तथा ये कार्यकर्ता अपने-अपने क्षेत्र का भ्रमण करते रहते हैं इस लिए इसे 'प्रशिक्षण एव भ्रमण कार्यक्रम' या 'ट्रेनिंग एण्ड विजिट सिस्टम' या 'टी एण्ड वी. सिस्टम' कहते हैं ।[17] इस कार्यक्रम का सक्षिप्त परिचय इस पुस्तक के पन्द्रहवें अध्याय मे दिया गया है । गरीबी रेखा से नीचे के कृषको के लिए स्वीकृत ग्रामीण विकास, जन-जाति क्षेत्र विकास, 'माडा' योजनायें क्रियान्वित की जा रही हैं । इनके अलावा भी अनेक महत्वपूर्ण कार्य-

क्रम क्रियान्वित किये जा रहे हैं जैसे—ग्रामीण विकास बैंक के स्वीकृत कार्यक्रम, तिलहन, गन्ना, दलहन एवं कपास विकास, भू-संरक्षण, लघु सिंचाई, अनुसूचित जाति एवं जन-जाति विकास कार्यक्रम आदि। साथ ही राज्य में फल एवं सब्जी विकास की भी प्रबल सम्भावनायें है तथा हर काश्तकार छोटे-छोटे पैमाने पर इस कार्यक्रम को लेकर अपनी आय एवं अपने स्वास्थ्य में सुधार कर सकता है। कृषि प्रसार अधिकारी से इन सबके लिए अहम् भूमिका की अपेक्षा की जाती है।

पंचायती राज नव जीवन क्रम में प्रत्येक पंचायत समिति में एक कृषि प्रसार अधिकारी आधारभूत स्टॉफ में रखा गया है।

## कृषि प्रसार अधिकारियों के कार्य एवं दायित्व

नये परिप्रेक्ष्य में कृषि प्रसार अधिकारियों के कार्य एवं कर्त्तव्यों का पुनर्निर्धारण कुछ समय पूर्व ग्रामीण विकास एवं पंचायती राज विभाग द्वारा कृषि विभाग से परामर्श करने के पश्चात् किया गया है। ये कार्य एवं दायित्व राजस्थान पंचायत समिति एवं जिला परिषद अधिनियम की धारा 23 (2) में संलग्न अनुसूची में दर्शाये गए पंचायत समिति के कार्यों तथा धारा 84(2) के प्रदत्त शक्तियों के अनुसार निर्धारित किए गये है जो कि निम्नलिखित हैं

1. वह पंचायत समिति की निम्न मामलों की जानकारी रखेगा
   (1) हस्तान्तरित योजनायें एवं उनकी शर्तें व बजट।
   (2) कृषि सम्बन्धी आधारभूत आंकडे तथा भूमि उपयोग (सिंचित क्षेत्र, असिंचित क्षेत्र, अन्य उपयोग का क्षेत्रफल) सिंचाई साधन, किस्म, मिट्टी, मौसम, वर्षा, विभिन्न फसलों के अन्तर्गत क्षेत्रफल एवं उपज की मात्रा।
   (3) ऐसे काश्तकारों की सूची रखना जिनसे उन्नत बीज व फलों की पौध प्राप्त किये जा सकते है, और सूची पंचायतों एवं जिला कृषि अधिकारी को उपलब्ध कराना।
   (4) कृषि सम्बन्धी मुख्य समस्यायें।
   (5) विभिन्न एजेन्सियों द्वारा दिये जाने वाले कृषि सम्बन्धी ऋण व अनुदान की शर्तें।
   (6) पंचायत समिति एवं जिला परिषद् (वित्त, लेखा एवं बजट) नियमों के व्यय सम्बन्धी प्रावधान।
2. वह ग्राम पंचायतों द्वारा तैयार किये जाने वाले वार्षिक कृषि उत्पादन कार्यक्रम के लिए पंचायत एवं ग्राम सेवकों को मार्ग-दर्शन देगा और सही तौर पर कृषि उत्थान योजना बनवाने के लिए उत्तरदायी होगा।

3. वह खण्ड-स्तरीय कृषि उत्पादन कार्यक्रम बनाने एवं स्वीकृत कार्यक्रम की क्रियान्विति कराने के लिए उत्तरदायी होगा। जिन जिलो मे प्रशिक्षण एव निरीक्षण कार्यक्रम चल रहा है उनमे कृषि उत्पादन कार्यक्रम बनाने मे उस कार्यक्रम से सम्बन्धित अधिकारियो द्वारा बनाये गये कार्यक्रम का भी समुचित समावेश किया जायेगा तथा कृषि विभाग द्वारा निर्धारित लक्ष्यों को ध्यान मे रखा जावेगा। उत्पादन कार्यक्रम के अनुसार कृषि आदानो विशेषकर उर्वरक, जैविक खाद उन्नत बीज, कीटनाशक दवाइया, कृषि यन्त्र के लक्ष्य तैयार करेगा तथा कूप एव धोरो के निर्माण/मरम्मत के लिए सीमेण्ट की आवश्यकता का अनुमान तैयार करेगा। वह कृषि उत्पादन योजना को स्वीकृति हेतु पचायत समिति के समक्ष रखवायेगा और स्वीकृत योजना की क्रियान्विति कराने के लिए उत्तरदायी होगा।

4 वह हस्तान्तरित कृषि कार्यक्रम/योजनाये सुचारु रूप से चलाने के लिए उत्तरदायी होगा। साथ ही प्रशिक्षण एव निरीक्षण कार्यक्रम की परिधि से बाहर के जिलो, गावो एव परिवारो के सम्बन्ध मे कृषि प्रसार के समस्त कार्यक्रम चलाने के लिए उत्तरदायी होगा।

5. वह पचायत समिति के कृषि फार्म एव नर्सरी के लिए फसल पद्धति एव आदानो और आय-व्यय का विवरण तैयार करेगा और पचायत समिति के समक्ष प्रस्तुत करेगा, जिसकी यथा स्वीकृति क्रियान्विति करायेगा।

6. वह पचायत समिति को हस्तान्तरित वन विभाग के कार्यक्रम की योजना बनाने एव स्वीकृत योजना की क्रियान्विति के लिए उत्तरदायी होगा।

7. वह एकीकृत ग्रामीण विकास कार्यक्रम, जनजाति क्षेत्र उपयोजना, सूखा सम्भाव्य क्षेत्र कार्यक्रम, मत्स्य विकास कार्यक्रम एव 'माडा' योजना मे लघु एव सीमान्त कृषको के चयन करने, उनके कृषि सम्बन्धी उद्देश्यो के लिए ऋण आवेदन पत्र तैयार कराने, अनुदान एव ऋण दिलाने एव राशि के सदुपयोग के लिए उत्तरदायी होगा। वह ऐसे काश्तकारो की बाद की देखभाल के लिए उन्हे मार्ग-दर्शन देता रहेगा।

8 वह "ट्राइसम" कार्यक्रम मे कृषि उद्योगो मे प्रशिक्षण के लिए प्रशिक्षणार्थियो के चयन मे सहायता देगा तथा कृषि उद्योगो की स्थापना एवं विस्तार के लिए उद्योग प्रसार अधिकारी से परामर्श कर योजना बनायेगा एव पचायत समिति को प्रस्तुत करेगा।

9. वह फल एव सब्जी विकास के लिए कार्यक्रम बनायेगा और स्वीकृत कार्यक्रम की क्रियान्विति के लिए उत्तरदायी होगा। वह व्यावहारिक

पौधाहार कार्यक्रम मे फल व सब्जी विकास के लिए उन्नत विधि एव तकनीक सम्बन्धी सुझाव एव पैकेज ऑफ प्रेक्टिसेज की जानकारी महिला पौधाहार प्रसार अधिकारी एव ग्राम सेविका को देगा ।

10 वह ग्राम सेवको के कृषि सम्बन्धी प्रशिक्षण शिविर आयोजित करेगा । उन्हे कृषि सम्बन्धी मामलो म अद्यतन जानकारी एव मार्ग-दर्शन देगा । ग्राम सेवको द्वारा रखे जाने वाले कृषि रेकार्ड का निरीक्षण करेगा ।

11 वह प्रशिक्षण एव निरीक्षण कार्यक्रम के जिलो मे होने वाली पाक्षिक प्रशिक्षण बैठको मे से प्रथम पक्ष की बैठक मे भाग लेगा ।

12 वह जिला स्तरीय कृषि अधिकारियो द्वारा आयोजित बैठको मे आमन्त्रित किये जाने पर भाग लेगा ।

13 वह कृषि विभाग द्वारा अपेक्षित कृषि प्रदर्शन लगायेगा ।

14 वह पचायत समिति क्षेत्र म कृषको की जरूरतो की पूर्ति के लिए आदानो यथा उर्वरक, उन्नत बीज, कीटनाशक औषधि, उन्नत औजार आदि उपलब्ध करने वाली एजेन्सियो की कठिनाइयो के निराकरण म सहायता देगा तथा समुचित एजेन्सिया कायम कराने का प्रयास करेगा । साथ ही मिलावटी या नकली कृषि आदानो बाबत शिकायतो की जाच कर रिपोर्ट सम्बन्धित प्रशासनिक अधिकारी विभाग के जिला स्तरीय अधिकारी व पचायत समिति को देगा ।

15 वह पचायत समिति क्षेत्र मे विभिन्न स्वीकृत कृषि कार्यक्रमो यथा ग्रामीण विकास बैंक की एकीकृत योजनायें, स्प्रिंकलर, भू-सरक्षण, नर्सरी विकास, लघु सिचाई, जलकुण्ड, तिलहन, कपास, गन्ना विकास तथा दलहन विकास, पौध सरक्षण, फल विकास, बायो-गैस सयन्त्र की भौतिक एव आर्थिक लक्ष्यो की जानकारी रखेगा और क्रियान्वयन मे सम्बन्धित विभाग/सस्था को यथा सम्भव सहायता करेगा तथा लक्ष्यो की प्राप्ति का त्रैमासिक ब्यौरा प्राप्त कर रजिस्टर मे रखेगा ।

16. वह ग्राम सेवको के माध्यम से समस्याग्रस्त क्षेत्र के खेतो की मिट्टी एव कुओ के पानी के नमूने प्रयोगशालाओ मे भेजकर जाच करवायगा । जाच नतीजे के आधार पर कृषको को निराकरण के उपाय सुझायगा ।

17 वह प्राथमिक ग्रामीण विपणनहाट एव ग्रामीण हाट हतु स्थान के चयन एव स्थापना मे सहयोग देगा ।

वह विभिन्न एजेन्सियो द्वारा कृषको को कृषि हेतु दिए गये ऋणो के दुरु-

प्रयोग के मामलो म प्रारम्भिक जाच कर रिपोर्ट सम्बन्धित एजेन्सी एव पचायत समिति को देगा । वह ऋण देने वाली विभिन्न एजेन्सियो को ऋण वसूली मे यथा सम्भव सहयोग देगा ।

19. वह दैनिक डायरी रखेगा जिसमे कृषि सम्बन्धी कार्यो का खासतौर पर विवरण लिखेगा । डायरी विकास अधिकारी के अवलोकनार्थ पाक्षिक अथवा जब भी चाहे, प्रस्तुत करेगा ।

20 वह पचायत समिति कार्यालय मे अपने कर्त्तव्यो से सम्बन्धित पत्रो का निपटारा करेगा, सामयिक सूचनाये/प्रतिवेदन तैयार कर भिजवायेगा तथा आवश्यक रजिस्टर व पत्रावली रखेगा ।

21. वह अन्य ऐसे उत्तरदायित्व भी निभायेगा जो समय समय पर पचायत समिति या राज्य सरकार द्वारा सौपे जावे ।

**पशुपालन प्रसार अधिकारी**

राजस्थान मे पशु पालन एक महत्त्वपूर्ण व्यवसाय है । पचायत समितियो से अपेक्षा की जाती है कि वे इस क्षेत्र मे अहम् भूमिका अदा करेगी । प्रारम्भ मे प्रत्येक पचायत समिति क्षेत्र मे कम से कम एक पशु पालन प्रसार अधिकारी उपलब्ध कराया गया था । सन् 1967 मे सरकार ने आर्थिक कठिनाई के नाम पर कृषि प्रधान क्षेत्रो की पचायत समितियो से पशु पालन प्रसार अधिकारियो को हटा दिया गया था । जनवरी 1982 मे बीकानेर सम्मेलन के पश्चात् पचायती राज के नवजीवन के क्रम मे कुछ योजनाएँ पचायत समितियो को हस्तान्तरित हुई है तथा कुछ योजनाओ की प्रभावी समीक्षा पचायत समितियो द्वारा की जाती है । इसके अलावा पशुपालन आदि से सम्बन्धित अनेक कार्यक्रम प्रारम्भ हुए हैं । एकीकृत ग्रामीण विकास योजना म भी पशुपालन अधिकारियो स महत्त्वपूर्ण कार्य अपेक्षित है । राजस्थान मे पशुधन एक महत्त्वपूर्ण सम्पदा है और इसके विकास के लिए पचायत समितियो द्वारा बहुत अपेक्षा होने के कारण राज्य सरकार वापस प्रत्येक पचायत समिति को कम से कम एक पशुपालन प्रसार अधिकारी उपलब्ध करा रही है ।

ग्रामीण विकास एव पचायती राज विभाग द्वारा पशुपालन, भेड व ऊन, मत्स्य पालन व डेयरी विकास विभाग के साथ बहुत गम्भीरता पूर्वक विचार विमर्श के पश्चात पशुपालन प्रसार अधिकारियो के कार्य एव दायित्व[18] पुन. परिभाषित किये गए है जो निम्न प्रकार हैं ।

**पशुपालन प्रसार अधिकारियो के कार्य एव कर्त्तव्य [19]**

1 वह पचायत समिति क्षेत्र के पशुओ के संबन्ध मे आवश्यक आकडे एकत्र करेगा ।

2 वह पंचायत समिति को हस्तान्तरित पशुपालन सम्बन्धी योजनाओं/कार्यक्रमों के सम्बन्ध में पूर्ण जानकारी रखेगा।
3 वह पंचायत समिति के लिये पशुपालन सम्बन्धी वार्षिक योजना तैयार कर सम्बन्धित स्थायी समिति की स्वीकृति हेतु प्रस्तुत करेगा और स्वीकृत योजना की क्रियान्विति के लिए उत्तरदायी होगा।
4 वह एकीकृत ग्रामीण विकास कार्यक्रम एवं ग्रामीण विकास के अन्य कार्यक्रमों के अन्तर्गत पशुधन में सम्बन्धित लाभार्थियों का चयन करने, ऋण एवं अनुदान आवेदन पत्र तैयार करने एवं पशुओं के क्रय कराने के लिये उत्तरदायी होगा तथा ऐसे लाभार्थियों एवं उनके पशुधन के बाद की देखभाल की व्यवस्था करेगा। वह पशुधन में सम्बन्धित ऋण एवं अनुदान के दुरुपयोग के मामलों में अविलम्ब जांच कर रिपोर्ट विकास अधिकारी को प्रस्तुत करेगा एवं प्रधान के ध्यान में भी लावेगा। परन्तु जहां भेड एवं ऊन प्रसार अधिकारियों को ये कर्तव्य सुपुर्द किये हुए हैं उन पंचायत समितियों में भेडों के सम्बन्ध में उक्त कार्य पशुपालन प्रसार अधिकारी नहीं करेंगे।
5. वह पंचायत समिति के निजी एवं उन्हें हस्तान्तरित पशु औषधालयों से समन्वय रखेगा।
6 वह पंचायत समिति मुख्यालय के पशुधन सहायक से अपने मार्ग दर्शन में कार्य करवायेगा।
7 वह पशुधन में होने वाली बीमारियों की रोकथाम, नियन्त्रण एवं इलाज के लिए समुचित कदम उठायेगा तथा पशुधन को स्वास्थ्यप्रद वातावरण में रखने के सम्बन्ध में प्रचार व प्रसार कार्य करेगा। वह भेडों में छूत की बीमारी फैलने पर सूचना जिला भेड एवं ऊन अधिकारी को देगा।
8. वह घटिया बछडे व बैलों को बधिया कर नस्ल सुधार का योजनाबद्ध कार्य करेगा।
9 वह विभागीय योजनाओं के अनुसार उन्नत नस्ल के सांड, पाडे इत्यादि उपलब्ध कराने का कार्य करेगा तथा उनके एवं गावाई उन्नत सांड, पाडे आदि के स्वास्थ्य का सामान्य निरीक्षण, उपचार करेगा।
10 वह चारा विकास के लिए कार्य करेगा। इस हेतु किसानों को परामर्श देना, प्रोत्साहित करना, प्रदर्शनी लगाना एवं बीज वितरण करना उसके मुख्य कार्य होंगे।
1 वह पशुधन को सन्तुलित चारा देने हेतु प्रचार व प्रसार कार्य करेगा।

12. वह दुग्ध उत्पादको एव उनकी सहकारी समितियो के परामर्शदाता के रूप मे, जहा आवश्यकता हो कार्य करेगा तथा डेयरी के नये मार्ग एव सहकारी समितिया बनाने मे मदद करेगा ।
13. वह पशु मेला, हाट व पशु-प्रदर्शन कार्यों एव उनके विकास मे यथासम्भव व आवश्यक योगदान देगा ।
14. वह गोशालाओ को आर्थिक दृष्टि से सक्षम होने मे मार्ग-दर्शन देगा ।
15 वह मुर्गीपालन को प्रोत्साहन देने का कार्य करेगा तथा ग्राम रोगो से उन्हे बचाने के लिए टीका लगायेगा ।
16 वह पशु, बकरी एव मुर्गीपालन के निजी फार्मों की स्थापना मे मदद करेगा ।
17 वह जिला पशुपालन अधिकारी द्वारा आयोजित सामयिक बैठको मे भाग लेगा तथा कार्य के सम्बन्ध मे मासिक रिपोर्ट जिला पशुपालन अधिकारी को देगा ।
18 वह दैनिक डायरी रखेगा जिसमे कार्य का विवरण दर्ज करेगा और डायरी विकास अधिकारी को प्रस्तुत करेगा ।
19 वह पचायत, पचायत समिति के तालाबो मे मत्स्य विकास के लिए क्षेत्रीय मत्स्य विकास अधिकारियों के परामर्श से योजना बनाएगा एव उसकी क्रियान्विति कराने के लिए उत्तरदायी होगा ।
20. वह ऐसे अन्य कार्य करेगा जो समय-समय पर राज्य सरकार या ग्राम पचायत समिति द्वारा सुपुर्द किये जावे ।

**सहकारिता प्रसार अधिकारी**

राजस्थान मे पचायती राज के प्रारम्भ मे प्रत्येक पचायत समिति मे सहकारिता प्रसार अधिकारियो के पद थे । उनके कर्त्तव्य उस समय की आवश्यकतानुसार निर्धारित किये गये थे । आगे चल कर अनेक कार्य पचायत समितियो से हटा लेने के कारण यह पद समाप्त कर दिया गया । परन्तु पचायती राज नवजीवन क्रम मे वर्ष 1982 मे प्रत्येक पचायत समिति मे एक-एक पद सहकारी प्रसार अधिकारी का सृजित किया गया है । इस दौरान सहकारी प्रसार अधिकारी से सम्बन्ध रखने वाले कई नये कार्यक्रम जैसे एकीकृत ग्रामीण विकास कार्यक्रम, ग्रामीण गृह निर्माण ऋण योजनाए, साख सम्बन्धी कार्य आदि प्रारम्भ हो चुके हैं तथा सहकारी बैंको के कार्यक्षेत्र मे विस्तार होने से प्राथमिक सहकारी समितियो से सीधा सम्बन्ध अब नही रहा है । भूमि विकास बैंक, क्रय विक्रय सहकारी सघ, दुग्ध उत्पादक संघ आदि के

प्रसार में इस अधिकारी के कार्यों में बहुत अन्तर आ गया है। अतः बदले हुए परिप्रेक्ष्य में सहकारिता प्रसार अधिकारियों के कार्य एवं दायित्वों का सरकार द्वारा थोड़े समय पहले पुनर्निर्धारण किया गया है जो कि निम्न प्रकार हैं।[20]

## सहकारिता प्रसार अधिकारियों के कार्य एवं कर्त्तव्य[21]

(क) सामान्य कर्त्तव्य

1 वह पंचायत समिति क्षेत्र में होने वाली सहकारी सम्बन्धी समस्त गतिविधियों की जानकारी रखेगा तथा सहकार से सम्बन्धी सभी आंकड़े एकत्र करेगा।

2 वह पंचायत समिति द्वारा प्रभावी समीक्षा की जाने वाली निम्न योजनाओं के सम्बन्ध में पूर्ण जानकारी पंचायत समिति को उपलब्ध करायेगा :—

(क) सहकारी ऋण वितरण व विपणन।

(ख) डेयरी विकास विभाग द्वारा नये मार्गों का खोलना, सहकारी समितियों की सदस्यता में वृद्धि तथा समग्र ग्रामीण विकास के अन्तर्गत कमजोर वर्ग के लोगों को दुधारू पशुओं के लिये ऋण देने में समन्वय।

(ग) सहकारी गोदामों का निर्माण एवं प्रबन्ध।

3. वह क्षेत्र की व्यावसायिक एवं ग्रामीण बैंकों की शाखाओं का समय-समय पर आवश्यकतानुसार विजिट करेगा तथा पंचायत समिति द्वारा चलाये जा रहे विकास कार्यक्रमों में उनके योगदान की समीक्षा कर विकास अधिकारी को अवगत करायगा।

4. वह क्षेत्र में सहकारी समितियों के माध्यम से विभिन्न विकास कार्यक्रमों में लाभान्वित परिवारों को विपणन की सुविधाएँ उपलब्ध कराने के प्रयास करेगा।

5. वह बायो गैस योजना, बन्धक श्रमिक मुक्ति, ग्रामीण आवास योजना के निर्धारित लक्ष्यों की पूर्ति हेतु ऋण/अनुदान प्रार्थना-पत्र तैयार करवाने एवं ऋण सम्बन्धी प्रार्थना-पत्रों को कन्ट्रोल रजिस्टर में दर्ज कर अग्रेषित करवाने की कार्यवाही करेगा। वह प्रार्थना-पत्रों की समय पर स्वीकृति हेतु बैंकों से सम्पर्क करेगा एवं ऋणों के समय पर वितरण के लिए सभी आवश्यक कदम उठायेगा।

6 वह एकीकृत ग्रामीण विकास कार्यक्रम में कृषि, पशुपालन, उद्योग आदि उद्देश्यों के लिए व्यक्तियों के चयन करने, उनके ऋण एवं अनुदान आवेदन-पत्र तैयार करने, ऋण एवं अनुदान दिलाने तथा राशि के सदुपयोग

के लिए उत्तरदायी होगा । वह ऐसे व्यक्तियो की बाद की देखभाल भी करेगा ।

7 वह एकीकृत ग्रामीण विकास योजना सम्बन्धी सभी प्रकार के कैम्पो की व्यवस्था मे विकास अधिकारी को सहयोग करेगा ।

8. वह सहकारी विभाग के जिला स्तरीय अधिकारी द्वारा आयोजित सामयिक बैठको मे भाग लेगा ।

9 क्षेत्र मे किये गये भ्रमण व दैनिक कार्य के सम्बन्ध मे दैनिक डायरी रखेगा एवं प्रत्येक माह डायरी विकास अधिकारी को प्रस्तुत करेगा ।

10. वह आवासीय गृह निर्माण की ऋण योजनाओ के सम्बन्ध मे समस्त आवश्यक कार्यवाही करेगा ।

11. वह ऐसे समस्त कार्य करेगा जो समय-समय पर विकास अधिकारी/पचायत समिति द्वारा सुपूर्द किये जावें ।

**(ख) सहकार प्रसार सम्बन्धी कर्त्तव्य :**

12. वह सहकारी सस्थाओ के गठन सबन्धी पत्रादि तैयार करायेगा एव सहकारी विभाग को पजीयन हेतु भिजवायेगा ।

13. वह सहकारी सस्थाओ के उपनियमो मे सहकारी विभाग के निर्देशानुसार सशोधन करने की कार्यवाही करायेगा ।

14. वह सहकारी विभाग द्वारा निर्धारित लक्ष्यो के अनुसार सहकारी सस्थाओ मे सदस्यता वृद्धि के लिए कार्य करेगा ।

15. वह प्राधिकृत अधिकारी द्वारा नियुक्त किये जाने पर राजस्थान सहकारी समितिया अधिनियम की धारा 70 के तहत जाच करेगा एव उसके द्वारा रिपोर्ट किये मामलो मे निर्णय होने पर वसूली करेगा इसी अधिनियम की धारा 74 तथा गबन के निर्णीत कानूनी मामलो मे दोषी व्यक्तियो से वसूली करेगा ।

16 वह सहकारी समितियो का निरीक्षण कर सकेगा ।

17 वह केन्द्रीय सहकारी बैंक, क्रय-विक्रय सहकारी समिति, भूमि विकास बैंक, उपभोक्ता भण्डार, एवं जिला सहकारी सघ के समस्त कार्यक्रमो की जानकारी रखेगा तथा उन कार्यक्रमो का प्रचार प्रसार कार्य करेगा ।

18. वह ग्रामीण उपभोक्ता कायक्रमो को सुदृढ बनाने के लिए हर सम्भव प्रयत्न करेगा ।

**(ग) शाखा सम्बन्धी कर्त्तव्य :**

19 वह पचायत समिति क्षेत्र मे कार्यरत समस्त शाखा सस्थाओ की स्थिति

एव कार्य निष्पादन के सम्बन्ध मे समस्त आकडे आदि अ्रा-दिनाक रखेगा एव चाहे जाने पर सम्बन्धित संस्थाओ/अधिकारी को उपलब्ध करायेगा ।

20 वह पचायत समिति क्षेत्र मे विभिन्न विकास कार्यक्रमो के लिए साख आव-श्यकताओ का अनुमान लगाने एव जिला साख आयोजना अधिकारी के मार्ग-दर्शन मे पचायत समिति की साख योजना/खण्ड स्तरीय साख परि-योजनाये तैयार करने एव उसकी क्रियान्विति के लिए समस्त आवश्यक कार्य करेगा ।

21. वह सहकारी साख सस्थाओ की खण्ड स्तरीय या सस्था स्तरीय होने वाली मासिक बैठको मे भाग लेगा एव उनके द्वारा विशिष्ट योजनाओ की क्रियान्विति एव सहकारिता प्रसार से सम्बन्धित कार्यों की जानकारी रखेगा तथा प्रतिवेदन सम्बन्धित अधिकारीगण को प्रस्तुत कर उन्हे कठिनाइयो से अवगत करायेगा ।

22. वह वितरित ऋणो का सत्यापन करेगा । प्रत्येक माह मे कम से कम 50 परिवारो के सम्बन्ध मे ऐसे भौतिक सत्यापन मौके पर जाकर करेगा एव उक्त सत्यापन से सम्बन्धित अपनी रिपोर्ट विकास अधिकारी को प्रस्तुत करेगा तथा अनियमितता के लिए आवश्यक कार्यवाही प्रस्तावित करेगा ।

23 वह क्षेत्र मे कार्यरत सभी शाखा सस्थाओ द्वारा विभिन्न कार्यक्रमान्तर्गत वितरण ऋणो की वसूली मे आवश्यकतानुसार सहयोग करेगा ।

24 वह राज्य स्तर व जिला स्तर पर कार्यरत विभिन्न अधिकारीगणो द्वारा पचायत समिति क्षेत्र मे किय गये भौतिक सत्यापन या विजिट अथवा निरीक्षण रिपोर्ट मे साख से सम्बन्धित मुद्दो मे पाई गई अनियमितताओ के सम्बन्ध मे अग्रिम कार्यवाही करायेगा ।

25 वह विकास खड स्तर पर गठित साख समन्वय समिति की बैठक आयोजित करने, उनकी कार्यवाही विधिवत् रूप से कार्यवाही रजिस्टर मे लिखाने तथा निर्णयो की अनुपालना करवाने की कार्यवाही करेगा ।

26 वह साख सम्बन्धी कार्यक्रमो के सम्बन्ध मे साख नियोजन अधिकारी (जिला ग्रामीण विकास अभिकरण) से सम्पर्क रखेगा एव मार्ग-दर्शन प्राप्त करेगा ।

**उद्योग प्रसार अधिकारी[27] :**

उद्योग प्रसार अधिकारी पचायत समिति क्षेत्र मे उद्योगो के विकास कार्यक्रमो को सम्पन्न करने के लिए उत्तरदायी होता है । वह विभिन्न प्रकार के संवैधानिक बोर्ड के साथ सहयोग से काम करेगा जो कि ग्रामीण औद्योगिक क्षेत्र

मे औद्योगिक कार्यक्रम चला रहे है । इसका मुख्य कार्य कारीगरो मे कुशलता बढाना, कम कीमत पर तकनीकी साधन उपलब्ध करवाकर अधिक उत्पादन बढाना तथा परिवर्तित माग के अनुसार उत्पादन करवाना है । यह निम्न कार्य करता है[23] :

1. पचायत समिति मे औद्योगिक सम्भावनाओ का पता लगाकर विभिन्न कार्य कार्यान्वित करना तथा कच्चा माल, उपलब्ध मानव शक्ति, उपभोग के तरीके, उपलब्ध बाजार सुविधाओ का समय-समय पर पुनरावलोकन करना ।
2. अपने सर्वे के आधार पर पचायत समिति को ग्रामीण औद्योगिक योजना तैयार करने मे सहायता देना ।
3. सहकार प्रसार अधिकारी की सहायता से ग्रामीण कारीगरो के मध्य औद्योगिक सहकारिताओ की स्थापना करना तथा उनको सहायता प्रदान करना, उनके लेखो जोखो का निरीक्षण करना और उनके रख-रखाव के विषय मे मन्त्रणा देना ।
4. पचायत समिति क्षेत्र मे औद्योगिक इकाइयो को बाजार विपणन सहायता प्रदान करना ।
5. व्यक्तिगत ठेकेदारो व औद्योगिक सहकारिताओ को सहकारी बैंको एव राज्य सरकार से ऋण सुविधाए उपलब्ध कराना ।
6 कारीगर व औद्योगिक इकाइयो को कच्चे माल के रख-रखाव मे मार्ग-दर्शन प्रदान करना ।
7. प्रशिक्षित कारीगरो के कार्यक्रमो की देखभाल करना ।
8. औरतो के लिए शिल्पी उत्पादन इकाइया स्थापित करना और उनमे नयी शिल्पी के लिए प्रशिक्षण सुविधायें उपलब्ध कराना ।
9. औद्योगिक इकाइयो के सब प्रकार के रिकार्डस की देखभाल करना, चाहे वे सरकारी स्वामित्व मे हो या निजी स्वामित्व मे ।
10 पचायत समिति मे कुटीर उद्योगो का विकास तथा लघु स्तरीय कुटीर उद्योगो मे समन्वय स्थापित करना तथा समिति स्तर पर औद्योगिक विभाग, राज्य खादी व ग्रामीण औद्योगिक बोर्ड तथा अन्य विभाग, जो लघु स्तरीय उद्योगो के विकास के लिए जिम्मेदार हैं, के एजेण्ट के रूप काम करना ।

**शिक्षा प्रसार अधिकारी (एस० डी० आई०) :**

शिक्षा प्रसार अधिकारी पचायत समिति क्षेत्र मे शिक्षा एव सामाजिक शिक्षा के लिए जिम्मेदार होता है । यह निम्न कार्य सम्पन्न करता है[24] :

1. लडके एवं लडकियों की प्राथमिक शालाओं का वर्ष मे दो बार निरीक्षण करना, (चाहे व स्कूल पचायत समिति के अधीन हों या व्यक्तिगत स्वामित्व में हो या शिक्षा विभाग द्वारा स्थापित हो और जिसे पचायत समिति द्वारा अनुदान दिया जाता हो) तथा अपने निरीक्षण की रिपोर्ट विकास अधिकारी व जिला स्कूल निरीक्षक को भेजना।
2. यह देखना कि विद्यार्थियों के प्रवेश एव उच्च कक्षाओं के स्थानान्तरण मे शिक्षा विभाग द्वारा निर्धारित नियमों का पालन किया गया है या नहीं।
3. प्राथमिक शाला अध्यापकों को सलेबस, पढाई के तरीकों तथा अन्य कार्यक्रमों के बारे में मार्ग-दर्शन करना।
4. यह देखना कि प्रत्येक प्राथमिक शाला मे अन्य सास्कृतिक गतिविधियों को सम्पन्न कराने हेतु उचित सहायता व साधन उपलब्ध हैं या नहीं और यदि कोई समस्या है तो पचायत समिति या स्वैच्छिक सस्थाओं के अनुदान से उपलब्ध कराना।
5. यह देखना कि विद्यार्थियों का नामाकित शिक्षण शुल्क व अनुसूचित जाति व जनजाति के बारे मे आवश्यक प्रपत्र, प्राथमिक स्कूल के अध्यापकों द्वारा प्रस्तुत किये गये हैं या नहीं।
6. प्रौढ शिक्षण केन्द्रों का निरीक्षण करना तथा अपना प्रतिवेदन विकास अधिकारी को पेश करना।
7. ग्रामवासियों के मध्य सामुदायिक विकास कार्यक्रम को प्रचारित करने के लिए विभिन्न प्रचार साधनों से सहायता प्रदान करना।
8. प्रत्येक माह मे देहाती गोष्ठी आयोजन के लिए भ्रमण करना और अपना प्रतिवेदन विकास अधिकारी के माध्यम से देहाती रेडियो गोष्ठी के मुख्य सचालक को पेश करना।
9. ग्राम सेवकों व प्राथमिक शाला के अध्यापकों को सामाजिक शिक्षा कार्यक्रम के विषय मे निर्देश देना व निरीक्षण करना।
10. सामाजिक शिक्षा कार्यक्रमों से सम्बन्धित प्रशासकीय कार्यों को सम्पन्न करना।

**कनिष्ठ/उप/सहायक अभियन्ता**

पचायती राज के प्रारम्भ मे प्रत्येक पचायत समिति मे अभियन्ताओं की नियुक्ति की गई थी। लेकिन कालान्तर मे आर्थिक कारणों से ये पद समाप्त कर दिये गये। पचायती राज के पुनर्निर्माण के परिणामस्वरूप इन पदों का सरकार द्वारा फिर से सृजन किया गया है। इनके वर्तमान मे निर्धारित कार्यों का आगे उल्लेख किया गया है।[25]

## कनिष्ठ/उप अभियन्ताओ के कार्य एवं दायित्व

1 वह पचायत क्षेत्र की निम्न जानकारी रखेगा
(क) निर्माण कार्यो सम्बन्धी विभागीय एव हस्तान्तरित योजनाओ यथा कूप निर्माण, ग्रामीण आवासीय गृह निर्माण योजना, दो लाख रु तक के निर्माण कार्य, राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार योजना आदि की शर्तें एव बजट ।
(ख) क्षेत्र मे सिंचाई सम्बन्धी सार्वजनिक निर्माण कार्यो तथा तालाब, एनीकट आदि की सम्भावनाये ।
(ग) क्षेत्र मे कारीगरो श्रमिक, निर्माण सामग्री आदि की प्रचलित दरें ।
(घ) क्षेत्र मे स्थानीय तौर पर उपलब्ध होने वाली निर्माण सामग्री एव उनके स्थान ।
(ड) निर्माण कार्यो की बी एस आर दरें तथा पी डब्ल्यू डी, सिचाई, जनस्वास्थ्य अभियान्त्रिक विभाग के निर्माण कार्यों के ठेके । विभागीय कार्यो की दरें (बी एस आर से अधिक या कम प्रतिशत की जानकारी) ।

2. वह राजस्थान पचायत समिति एव जिला परिषद अधिनियम एव नियमो मे उन प्रावधानो की जानकारी रखेगा जो निर्माण कार्यो से सम्बन्धित हो ।

3. वह अपनी दैनिक डायरी रखेगा जिसमे किये गये कार्य का सक्षिप्त विवरण लिखेगा और डायरी हर माह विकास अधिकारी एव सहायक अभियन्ता (सा वि.) को प्रस्तुत करेगा ।

4 वह पचायत समिति की अचल सम्पत्ति का विवरण यथा नाप-जोख, लागत, स्थिति, नक्शा आदि रखने के लिए उत्तरदायी होगा ।

5. वह ग्राम पचायतो के सचिवो से पचायतो के स्वामित्व की समस्त अचल सम्पत्ति का विवरण भी तैयार करायेगा और विवरण सही होने की जाच करेगा ।

6 वह पचायत समिति की इमारतो का वर्ष मे एक बार निरीक्षण कर मरम्मत एव उचित रख-रखाव के प्रस्ताव विकास अधिकारी को प्रस्तुत करेगा ।

7 वह पचायत समिति के भवनो या भूमि पर अनाधिकृत कब्जा न हो इस हेतु सतर्क रहेगा तथा यथा आवश्यकता कार्यवाही करेगा ।

8. वह पचायत समिति मे रखे जाने वाले निर्माण कार्यों के रजिस्टरो को अद्यतन रखने मे लेखाकार/कनिष्ठ लेखाकार को पूर्ण सहयोग देगा ।

9 वह पचायत समिति द्वारा या उसके माध्यम से निर्माण कार्यों हेतु पचायतो को दिये जाने वाले अनुदान के जिन मामलो मे कार्य की प्रशासनिक स्वीकृति पचायत समिति/स्थाई समिति द्वारा की गई हो, उनके तखमीने तैयार कर तकनीकी स्वीकृति जारी करायेगा ।

10. वह निर्माण कार्यों की सक्षम तकनीकी एव वित्तीय स्वीकृति होने पर कार्य प्रारम्भ करने से पूर्व सरपच व सचिव, ग्राम पचायत को समुचित तकनीकी हिदायतें देगा तथा यथा आवश्यकता ले-आउट देगा ।

11. वह ग्राम पचयतो द्वारा विभिन्न योजनाओ के अन्तर्गत किये जाने वाले निर्माण कार्यों का समय समय पर निरीक्षण करेगा और यह सुनिश्चित करेगा कि नक्शा एवं तखमीना के अनुसार कार्य हो रहा है ।

12 वह किश्तो की राशि का उपभोग, ग्राम पचायत द्वारा कर लिए जाने पर उपयोगिता प्रमाण-पत्र नियमानुसार बनायेगा और सहायक अभियन्ता तथा विकास अधिकारी को हस्ताक्षर हतु प्रस्तुत करेगा ।

13. वह पचायत द्वारा निर्माण कार्य पूर्ण किये जाने पर पूर्णता प्रमाण-पत्र नियमानुसार तैयार करेगा और सहायक अभियन्ता एव विकास अधिकारी को हस्ताक्षर हेतु प्रस्तुत करेगा ।

14 यदि कोई ग्राम पचायत अपनी निजी आय या जन-सहयोग से कोई निर्माण कार्य कराना चाहती हो तो सरपच द्वारा चाहे जाने पर वह तखमीना नक्शा आदि बनायेगा और हर प्रकार की तकनीकी सहायता देगा ।

15 वह ग्रामीण आवास गृह निर्माण की विभिन्न योजनाओ मे आवश्यक तकनीकी मदद देगा । इस हेतु यदि कही नई आबादी या कालोनी का ले-आउट देना हो तो देगा ।

16 वह गोबर गैस सयत्र, धुआ रहित चूल्हे, ग्रामीण शौचालय आदि स्थापित करने म व निर्माण कार्य मे तकनीकी सहायता देगा ।

17 वह ग्रामीण क्षेत्र मे निजी तौर पर बनाये जाने वाले मकान अधिक सुन्दर, मजबूत व स्वास्थ्य प्रद हो, इस हेतु हवा रोशनी की उपलब्धता एव वर्षा, बाढ, सर्दी, गर्मी से बचाव आदि के सम्बन्ध मे प्रचार-प्रसार करेगा ।

18. वह विकास अधिकारी द्वारा आयोजित की जाने वाली मासिक बैठको मे भाग लेगा ।

19 वह सहायक अभियन्ता (सा. वि ) द्वारा आयोजित मासिक/सामयिक बैठको मे भाग लेगा और तकनीकी मामलो मे उससे सम्पर्क रखेगा तथा निर्देश प्राप्त करता रहेगा । वह पचायत समिति क्षेत्र के निर्माण कार्यों की प्रगति की मासिक सूचना उन्हे देता रहेगा ।

20. वह पंचायत समिति क्षेत्र के अपूर्ण निर्माण कार्यों को पूर्ण कराने, उपयोगिता पूर्णता प्रमाण-पत्र जारी कराने एव वसूली योग्य हो तो उसकी रिपोर्ट करने की समस्त कार्यवाही करेगा ।

21 वह ट्राइसम योजना म प्रशिक्षण हेतु निर्माण कार्य मे प्रशिक्षित होने के इच्छुक व्यक्तियो का चयन कराने की कार्यवाही करेगा ।

22 वह हर माह कम से कम 18 दिन दौरा करेगा । दौरे का कार्यक्रम माह शुरु होने से पूर्व बना लेगा तथा प्रति विकास अधिकारी एव सहायक अभियन्ता (सा वि.) को भेजेगा । दौरे मे वे कार्य एव स्थान अवश्य शामिल करेगा जिनके लिए विकास अधिकारी एव सहायक अभियन्ता (सा वि.) के विशिष्ट निर्देश हो ।

23. वह अन्य कार्य जो समय-समय पर विकास अधिकारी/पचायत समिति द्वारा सुपुर्द किये जायेगे, करेगा ।

## सहायक अभियन्ता (सामुदायिक विकास) के कार्य एव कर्त्तव्य

1. वह पचायत क्षेत्र की निम्न जानकारी रखेगा —
   (क) निर्माण कार्यो सम्बन्धी विभागीय एव हस्तान्तरित योजनाओ तथा कूप निर्माण, ग्रामीण आवास गृह निर्माण योजना, दो लाख रु. तक के निर्माण कार्य, राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार योजना आदि की शर्ते एव बजट ।
   (ख) क्षेत्र मे सिचाई सम्बन्धी सार्वजनिक निर्माण कार्यो तथा तालाव, एनीकट आदि की सम्भावनाये ।
   (ग) क्षेत्र मे कारीगरो, श्रमिक, निर्माण सामग्री आदि की प्रचलित दरें ।
   (घ) क्षेत्र मे स्थानीय तौर पर उपलब्ध होने वाली निर्माण सामग्री एव उनके स्थान ।
   (ङ) निर्माण कार्यो की बी०एस०आर० दरे तथा पी०डब्ल्यू०डी० सिचाई, जनस्वास्थ्य अभियान्त्रिक विभाग के निर्माण के ठेके/विभागीय कार्यों की दरे (बी०एस०आर० से अधिक या कम प्रतिशत की जानकारी) ।

2. वह राजस्थान पचायत समिति एव जिला परिषद अधिनियम एव नियमो के उन प्रावधानो की जानकारी रखेगा जो निर्माण कार्यो से सम्बन्धित हो ।

3 वह कनिष्ट/उप अभियन्ताओ के कार्य का अर्द्धवार्षिक निरीक्षण करेगा और निरीक्षण प्रतिवेदन की पालना करायेगा ।

4. वह जिलाधीश एव उप जिला विकास अधिकारी को तकनीकी मामलो मे आवश्यकतानुसार सलाह देगा ।

5. वह हर माह कम से कम 20 दिन पचायत समितियों मे दौरा करेगा और दौरे मे सभी पचायत समितियों को समुचित समय देगा। वह अपना दौरा कार्यक्रम उप जिला विकास अधिकारी से परामर्श कर माह प्रारम्भ होने से पूर्व ही बना लेगा एव विकास अधिकारियो को प्रति भेजेगा।

6 वह कनिष्ठ/उप अभियन्ताओ की मासिक बैठक आयोजित करेगा। बैठक का सुनिश्चित एजेण्डा जारी किया जाएगा। बैठक मे प्रत्येक पचायत समिति के निर्माण कार्यो सम्बन्धी कार्य की प्रगति की समीक्षा करेगा तथा आगामी माह के लिए हर कार्य के निश्चित लक्ष्य निर्धारित करेगा। वह उनकी डायरी मे आवश्यक हिदायतें लिखवायेगा।

7 वह कनिष्ठ/उप अभियन्ता द्वारा तैयार किये गये तखमीनो की सक्षम तकनीकी स्वीकृति देगा। ये स्वीकृतिया मासिक बैठक के दिन या आवश्यकता हो तो कनिष्ठ/उप अभियन्ता को अगले दिन रोककर दी जा सकती है अथवा पचायत समिति के दौरे पर जाने पर वही दे दी जाए। तखमीना मे सार्वजनिक निर्माण विभाग, सिचाई विभाग, जनस्वास्थ्य अभियान्त्रिक विभाग द्वारा कराये जाने वाले कार्यों मे बी० एस० आर० से अधिक या कम प्रतिशत पर कार्य होना है तो इसका प्रावधान भी रखायेगा।

8 जिन जिलो मे सहायक अभियन्ता (सा. वि) पद के साथ एक कनिष्ठ लिपिक एव एक चतुर्थ श्रेणी कर्मचारी के पद स्वीकृत हैं, उन पर प्रशासनिक नियन्त्रण रखेगा।

9 वह अपूर्ण कार्यो को पूर्ण कराने, उपयोगिता/पूर्णता प्रमाण-पत्र जारी कराने तथा विवादास्पद मामलो मे जाच करवाकर रिपोर्ट पचायत समिति को प्रस्तुत कराने हेतु कनिष्ठ/उप अभियन्ताओ को खास तौर से मार्ग-दर्शन देगा।

10 वह उन मामलो मे सक्षम विभागीय तकनीकी अधिकारी से बी. एस. आर. से अधिक दर देने के बारे मे निर्णय करायेगा, जिन निर्माण कार्यों म बी एस आर से अधिक व्यय आता हो।

11. वह ग्रामीण आवास गृह निर्माण सम्बन्धी समस्त योजनाओ में उप जिला विकास अधिकारी को तकनीकी सहायता देगा और क्षेत्र की आवश्यकताओ तथा स्थानीय उपलब्ध निर्माण सामग्री पर आधारित टाइप डिजाइन तैयार करेगा तथा सक्षम स्वीकृति के बाद लागू करायेगा।

वह अन्य कार्य जो उप जिला विकास अधिकारी/जिलाधीश द्वारा सुपुर्द किया जाएगा, करेगा।

## ग्राम सेवक एवं पदेन सचिव ग्राम पचायत

ग्रामीण विकास कार्यक्रमो को ग्राम स्तर पर समन्वय प्रदान करने के लिए राजस्थान मे ग्राम सेवक के पद का सृजन 1952 मे किया गया था। यह एक बहुउद्देशीय विस्तार कार्यकर्ता (Multipurpose Extension Agent) था जिसे वी. एल. डब्ल्यू. (V L. W or Village Level Worker) भी कहा जाता था। इस पद के आविष्कार का श्रेय उत्तर प्रदेश मे चालीस के दशक मे चलाये इटावा प्रोजेक्ट को जाता है।[26] यह कर्मचारी कृषि, पशुपालन, सहकारिता, शिक्षा, सामाजिक शिक्षा, स्वास्थ्य व ग्रामीण जीवन के हर पक्ष के विषय मे प्रशिक्षण प्राप्त करके ग्राम स्तर इन विषयो से सम्बन्धित कार्यों मे समन्वय प्रदान करता था।[27] पचायतो को विकास के अलावा सचिव सम्बन्धी सेवाओ की भी आवश्यकता होती है। अन्य प्रजातान्त्रिक सस्थाओ की तुलना मे ग्राम पचायतो को सचिव सम्बन्धी सेवाओ की विशेष आवश्यकता होती है क्योकि इनके सदस्य व पदाधिकारी अशिक्षित या कम शिक्षित होते हैं, इनके पास समयाभाव रहता है, इन्ह लिखे आदि का ज्ञान नही होता, इन्हे पचायत के कानून, नियम एव कार्य प्रणाली के विषय म अधिक जानकारी नही होती, और इन्हें पचायतो के अधिकार व कार्यक्षेत्र की भी ठीक प्रकार से जानकारी नही होती है।

पचायतो को सचिव सम्बन्धी सेवा उपलब्ध कराने के दृष्टिकोण से अनेक विकल्पो का परीक्षण किया गया लेकिन प्रत्येक मे कुछ न कुछ कमी पाई गई।[28] पचायतो को सही रूप से सचिव सम्बन्धी सेवा उपलब्ध कराना सरकार के लिए सदैव एक जटिल समस्या बनी रही है। कुछ समय पूर्व पचायत स्तर पर ग्राम सेवक और ग्रुप पचायत सचिव ये दो अलग-अलग पदो की व्यवस्था थी। राजस्थान सरकार ने अगस्त, 1982 मे ग्राम सेवक और ग्रुप सचिवो के अलग-अलग पदो को समाप्त करके इनके स्थान पर "ग्राम सेवक एव पदेन सचिव ग्राम पचायत" के पद का सृजन किया है।[29] पचायती राज नवजीवन क्रम मे पचायत समितियो को विभिन्न विभागो की नई योजनायें/कार्यक्रम क्रियान्विति हेतु हस्तान्तरित किये गए है तथा कुछ कार्यक्रम/योजनाओ की प्रभावी समीक्षा के अधिकार पचायत समितियो को दिये गये हैं। ग्राम पचायत को भी कुछ नये कार्यक्रम हस्तान्तरित किये गये हैं। इस नये परिप्रेक्ष्य म ग्राम सेवक एव पदेन सचिव ग्राम पचायत के दोहरे कर्त्तव्य हो जाते है। उसे बतौर ग्राम सेवक ग्राम पचायत स्तर पर पचायत समिति के उत्तरदायी कर्मचारी की हैसियत से कार्य करना होता है और पचायत समिति एव ग्राम पचायत के बीच कडी बनना है, वहीं दूसरी ओर

पदेन सचिव ग्राम पंचायत के नाते अपने क्षेत्र की ग्राम पचायतो के सचिव के रूप मे अपने कर्त्तव्यो का निर्वाह करना होता है। सन् 1983 मे इनके कर्त्तव्यो का सरकार द्वारा *पुनर्निर्धारण किया गया। ग्राम सेवक एव पदेन सचिव ग्राम* पचायत के वर्तमान मे निम्नलिखित कार्य एव दायित्व है[30]

## ग्राम सेवक एव पदेन सचिव ग्राम पंचायत के कर्त्तव्य

(क) पचायती राज नवजीवन के परिप्रेक्ष्य मे ग्राम सवक एव पदेन सचिव ग्राम पचायत के ग्राम सेवको के कर्त्तव्य निम्न प्रकार निर्धारित किये गए हैं :

1 वह पचायत समितियो को क्रियान्विति हेतु हस्तान्तरित समस्त योजनाओ/कार्यक्रमो के सम्बन्ध मे पचायत स्तर के कार्य म सम्बन्धित प्रसार अधिकारियो के कार्यो मे सहायता करेगा।

2 वह पचायत समितियो को प्रभावी समीक्षा हेतु सुपुर्द योजनाओ/कार्यक्रमो के सम्बन्ध मे विकास अधिकारी द्वारा दिय गय निर्देशो के अनुसार आवश्यक *कार्य यथा समय करता रहेगा।*

3. वह पचायतो को हस्तान्तरित योजनाओ/कार्यक्रमो की क्रियान्विति आदि म सक्रिय भूमिका अदा करेगा और उद्देश्यो की प्राप्ति हेतु पचायत को अपने सुझाव देगा।

4. *वह राष्ट्रीय कार्यक्रम यथा नया 20 सूत्री कार्यक्रम परिवार कल्याण* कार्यक्रम, प्राथमिक शिक्षा, एकीकृत ग्रामीण विकास योजना, राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार कार्यक्रम अनुसूचित जाति/जनजाति के विकास की योजनाए ग्रामीण आवासीय गृह निर्माण कार्यक्रम, पयजल विकास, सामाजिक वानिकी आदि की पचायत स्तर पर क्रियान्विति मे लक्ष्यो की प्राप्ति के उद्देश्य मे सक्रिय भाग लेगा।

5 वह विकास के सभी कार्यक्रमो म ग्रामवासियो का सक्रिय सहयोग प्राप्त करेगा तथा जन सहयोग जुटायगा श्रमदान, वित्तीय सहयोग या सामग्री के रूप म।

(ख) क्योकि ग्राम सेवक पदेन सचिव ग्राम पचायत भी नियोजित है अत पचायतो के कार्य सम्बन्धी उनके कर्त्तव्य निम्न प्रकार निर्धारित किये गए हैं

1 *मन्त्रालयिक कार्य*

1 सरपच से परामर्श कर एव निर्देश प्राप्त कर ग्राम पचायत की बैठक का एजेण्डा तैयार करना, नोटिस जारी करना, बैठक की कार्यवाही करना एव कार्यवाही रजिस्टर मे कार्यवाही लिखना पचो की उपस्थिति के

हस्ताक्षर/अगूठा कराना एव कार्यवाही विवरण की प्रतिलिपि सरपच के हस्ताक्षर से पचायत समिति को भेजना।

2 ग्राम पचायत मे विचारार्थ विषयो के सम्बन्ध मे अपनी राय व्यक्त करना, सरकार की नीतियो/कार्यक्रमो की जानकारी देना तथा पचायत बैठक मे विचारार्थ विषयो के सम्बन्ध मे जानकारी देना एव अपनी राय को कार्यवाही विवरण म दर्ज करना।

3 पचायत के निर्णयो की अनुपालना कराना तथा अनुपालना रिपोर्ट पचायत की आगामी बैठक मे प्रस्तुत करना।

4 पचायत स सम्बन्धित प्रशासनिक मामलो का रिकार्ड रखना, पत्रावली बनाना एव पचायत की बैठक मे निर्णय हेतु प्रस्तुत करना।

5 जहा आवश्यक हो पक्षकारो को सरपच के हस्ताक्षरो से नोटिस जारी करना।

6 पचायत कार्यालय के दैनिक कार्यो को निपटाना एव अन्य स्टाफ के कार्यों की देखभाल करना।

7 ग्राम सभा के लिए कार्यक्रम तैयार करना नोटिस जारी करना एव ग्राम सभा की बैठक कराना बैठक की कार्यवाही लिखना और प्रतिलिपि सरपच के हस्ताक्षरो से पचायत समिति को भेजना।

**2 वित्तीय मामलो से सम्बन्धित कर्त्तव्य**

1 पचायत के कर निर्धारण की सूची तैयार करना एव वसूली करना।

2 पचायत द्वारा आरोपित फीस शास्ति आदि का रिकार्ड रखना तथा वसूली करना।

3 पचायत राशि की वसूली के लिए बिल एव नोटिस सरपच के हस्ताक्षर से जारी करना।

4 पचायत का लेखा व अन्य सम्बन्धित रेकार्ड को अद्यतन रखना।

5 पचायत की हवालगी की रकम को अपनी हिफाजत मे रखना बशर्ते कि आवश्यक जमानत दाखिल हो चुकी हो।

6 सरपच के आदेश से पचायत की रकम प्राप्त करना, जमा कराना, आहरण एव वितरण करना।

7. निर्माण कार्यो के तखमीनें बनाना एव जाच करना तथा बिल की जाच करना।

8 पचायत द्वारा खरीद की नियमो के अनुसार कार्यवाही करना।

9 पचायत की चल अचल सम्पत्ति का ब्यौरा रखना एव समुचित देखभाल करना तथा उनसे आय बढाने की चेष्टा करना।

10 पचायत की भूमि अथवा सम्पत्ति मे किसी प्रकार के अतिक्रमण की सूचना अविलम्ब सरपच को देना तथा ग्राम पचायत की बैठक मे अवगत कराना।

3 कार्यकारी कर्तव्य —

1. पचायत द्वारा कराये जाने वाले निर्माण कार्यों को कराना एव उनकी उचित देखभाल करना।
2 पचायत क्षेत्र मे सफाई एव स्वास्थ्य सम्बन्धी कार्यक्रमो की देखभाल करना।
3 पचायत को प्रस्तुत होने वाले आवेदन-पत्रो को प्राप्त करना व सरपच के समक्ष प्रस्तुत करना।
4. पचायत रेकार्ड की प्रतिलिपि बनाना एव सरपच के हस्ताक्षरो से जारी करना।
5 सरपच के परामर्श से पचायत समिति अथवा अन्य प्रशासनिक कार्यालयो स अपन हस्ताक्षरो से पत्र व्यवहार करना।
6 विभिन्न अभियानो आदि के आयोजन मे सरपच के निर्देशानुसार कार्य करना।
7 अन्य कार्य जो सरपच या पचायत द्वारा समय-समय पर सुपुर्द किये जावे उन्हे करना।

## सदर्भ

1 वर्तमान समय मे स्वतन्त्रता के बहुत पहले से ग्रामीण विकास मे कार्मिक वर्ग की महत्वपूर्ण भूमिका को स्वीकारा और उपयोग किया गया है। इन्हे ग्रामीण क्षेत्र मे आवश्यक परिवर्तन लाने के उद्देश्य म अहम् भूमिका दी है। स्वतन्त्रता के पश्चात् भी इन्हे 'चेंज एजेन्ट' मान कर प्रमुख स्थान और भूमिका प्रदान की गई है। इसके लिए देखिये (i) यू बी डायट, इवोल्यूशन ऑफ सी डी इन इण्डिया-ब्रीफ सर्वे, **सी डी डाइगेस्ट नम्बर 5**, पृष्ठ 6—10, (ii) आर वी जाथार, **इवोल्यूशन आफ पचायती राज**, (iii) एस सी जैन, **कम्युनीटि डवलपमेंट एण्ड पचायती राज**, (iv) **बलवन्त राय मेहता कमेटी रिपोर्ट**, 1957, और (v) **अशोक मेहता कमेटी रिपोर्ट**, 1978।

2. केवल महाराष्ट्र ही मे जिलाधीश को पचायती राज सस्थाओ से पृथक् रखा गया है। बाकी सभी राज्यो मे उसे पचायती राज और ग्रामीण विकास के साथ कम या अधिक कार्यों से जोड़ा गया है। देखिए (i) **पचायती राज ए कम्परेटिव स्टेडी ऑन लेजिस्लेशन**, पूर्वोक्त, 1962, और (ii) **पचायती राज एट ए ग्लांस**, पूर्वोक्त, *1966*।

3 भारतवर्ष मे जिलाधीश के पद के सृजन और इसकी अलग-अलग राज्यो मे स्थिति के अध्ययन के लिए देखे : (i) **इण्डियन जर्नल आफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन**, स्पेशल इशु ऑन कलेक्टर, 1965, (ii) एस एस खेरा, **डिस्ट्रिक एडमिनिस्ट्रेशन** (iii) एम. पी. पाई, दी इमर्जिंग रोल ऑफ दी कलेक्टर, **इण्डियन जर्नल ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन**, 1962, पृष्ठ 478—88, और (iv) अबीदा सामी उद्दीन, **इम्पेक्ट आफ डेमोक्रेटिक डीसेन्ट्रलाइजेशन विथ स्पेशल रेफरेंस टू उत्तर प्रदेश** अलीगढ वि० वि० 1971, (पीएच०डी० थीसिस) पृष्ठ 106—160।

4 **बलवन्त राय मेहता समिति प्रतिवेदन**, पूर्वोक्त, वोल्यूम I, पृष्ठ 19।

5. देखिये (i) **हेंड बुक आन पचायती राज, वोल्यूम III, रोल आफ फगशनरीज**, गवर्नमेट ऑफ राजस्थान, पचायत एण्ड डवलपमेट डिपार्टमेट, पृष्ठ 92-98, (ii) ए के राय, दी कलेक्टर इन नाइनटीन सिक्सटीज 'राजस्थान', **इण्डियन जर्नल आफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन**, 1966, पृष्ठ 560-77, और (iii) खान, सिन्हा और त्रिवेदी की **स्टेट एडमिनिस्ट्रेशन इन राजस्थान** नामक पुस्तक मे एम एम के वली का 'डिस्ट्रिक्ट कलेक्टर' पर लेख।

6 सी. एन भालेराओ, '**एडमिनिस्ट्रेशन, पोलीटिक्स एण्ड डवलपमेट इन इण्डिया**' 1972, पृष्ठ 378।

7 **सादिक अली प्रतिवेदन**, पूर्वोक्त पृष्ठ. 67।

8 विकास अधिकारी की भर्ती, प्रशिक्षण आदि के विस्तृत अध्ययन के लिए देखिये (i) दया सिंह **पर्सोनल एडमिनिस्ट्रेशन आफ पचायती राज इन राजस्थान**, पीएच डी. थीसिस, राजस्थान वि वि 1972 (ii) राजेश्वर दयाल, **पचायती राज इन इण्डिया**, 1970 और (iii) **गिरधारी लाल व्यास समिति प्रतिवेदन**, 1973, पृष्ठ 67—68।

9 **सादिक अली प्रतिवेदन**, पूर्वोक्त, पृष्ठ 67—69।

10 दयासिंह, पूर्वोक्त, पृष्ठ 82—83।

11. पूर्वोक्त, पृष्ठ 79—83।

12 **पुन. पचायती राज**, पूर्वोक्त, पृष्ठ 13।

13 लेखक ने यह पाया कि सरकार आर ए एस अधिकारियो को विकास अधिकारी के पद पर नियुक्त करने के लिए राजी नही कर सकी है। जिस भी अधिकारी को यह पता लगता कि उसका नाम विकास अधिकारी के पद के लिए तय किया जा रहा है वही अधिकारी अपने को ऐसे म सकट

की स्थिति म पाना था और पूरा जोर इस जोड़-तोड म लगा देता कि वह विकास अधिकारी के पद पर नही भेजा जाए। अन्त मे सरकार बडी कठिनाई स 1983 म नये बैच म से कुछ लोगा को उनकी अनिच्छा से विकास अधिकारी बना सकी है।

14 ग्रामीण विकास एव पचायती राज विभाग, राजस्थान सरकार, क्रमाक एफ. 2 (36) ग्रा वि प्र /प्रशा–2/राज प /83/3471 जयपुर, दिनाक 28 सितम्बर, 1983।

15 **राजस्थान विकास**, वर्ष 1, अक 3, अक्टूबर 1983, पृष्ठ 14–17।

16 कृषि प्रसार अधिकारियो के पूर्व म निर्धारित कार्यों के अध्ययन के लिए देखिये **हैण्ड बुक श्रान पचायती राज**, वोल्यूम III, रोल ऑफ फगशनरीज, राजस्थान सरकार, पचायत एव विकास विभाग पृष्ठ 41—44।

17 टी एण्ड वी सिस्टम' के विस्तृत अध्ययन के लिए देखिये (i) रविन्द्र शर्मा, '**ए केस स्टेडी श्राफ ट्रेनिग एण्ड विजिट सिस्टम विथ स्पेशल रेफरेंस टू ट्रेनिग**, एक लेख जो एस के एन कृषि महाविद्यालय, जावनेर द्वारा 28 नवम्बर से 2 दिसम्बर 1983 तक आयोजित "री ऑर्गेनाइजेशन श्राफ न्यू एग्रीकल्चरल एक्सटेन्शन सिस्टम फोर इनक्रीजिग एग्रीकल्चरल प्रोडेक्टिविटि" पर आयोजित राष्ट्रीय सेमीनार म प्रस्तुत किया गया; (ii) डनियल बेनोर एण्ड जेम्स क्यू हेरीसन, **एग्रीकल्चरल एक्सटेंशन दी ट्रेनिग एण्ड विजिट सिस्टम**", वल्ड बैंक पब्लिकेशन, मई 1977, और (iii) वी हूजा, 'एग्रीकल्चर एक्स्टेन्शन, ए न्यू प्रोग्राम फोर कन्टीन्युअस ट्रेनिग एट ऑल लेवल्स", **कुरुक्षेत्र**, वोल्यूम 17, नम्बर 7, 1 जनवरी, 1979।

18. देखिये ग्रामीण विकास एव पचायती राज विभाग, राजस्थान सरकार द्वारा जारी परिपत्र क्रमाक एफ 701 (5) ग्रामीण/प्रशा 3/82/9066 जयपुर, दिनाक 25 जुलाई, 1983।

19. **राजस्थान विकास**, अक 1, अगस्त 1983, पृष्ठ 14–16।

20 ग्रामीण विकास एव पचायती राज विभाग, राजस्थान सरकार के परिपत्र क्रमाक एफ 70(2) ग्राविप/प्रशा–3/84/2120 जयपुर, दिनाक 17–5–84।

21. देखिये . **राजस्थान विकास**, वर्ष 2, अक 5–6 मई–जून 1984, पृष्ठ 13–14।

22 पचायती राज के प्रारम्भ मे प्रत्येक पचायत समिति मे एक-एक पद उद्योग

प्रसार अधिकारी का रखा गया था। सन् 1967 म आर्थिक कटौती के परिणाम स्वरूप पचायत समितियो मे इस पद को समाप्त कर दिया गया। राजस्थान मे 3–4 वर्ष पूर्व पचायत समितियो को पुन उद्योग प्रसार अधिकारी प्रदान किये गए है।

23 **हैण्ड बुक ऑन पचायती राज**, पूर्वोक्त पृष्ठ 51–54।

24. उक्त ही, पृष्ठ 55–58।

25 देखिये · **राजस्थान विकास**, वर्ष 2, अक 3–4, 1984, पृष्ठ 15–17।

26 एस सी दुबे, **इण्डियाज चेंजिग विलेजेज**, 1963, पृष्ठ 9।

27 ग्राम सेवको की कार्मिक विषयो की जानकारी के लिए देखिये रविन्द्र शर्मा **रिक्रूटमन्ट, ट्रेनिग एण्ड प्रमोशन ऑफ विलेज लेवल वर्कर्स इन राजस्थान** लोक प्रशासन विभाग, राजस्थान विश्वविद्यालय (एक अप्रकाशित अध्ययन प्रतिवेदन) 1976।

28. सचिव सम्बन्धी विभिन्न वैकल्पिक व्यवस्थाओ और उनके गुण व दोषो की जानकारी के लिए देखे (i) रविन्द्र शर्मा, **विलेज पचायत इन राजस्थान** पूर्वोक्त, पृष्ठ 54–63 (ii) **सादिक अली प्रतिवेदन**, पृष्ठ 59–63, और (iii) **गिरधारी लाल व्यास समिति प्रतिवेदन**, पृष्ठ 84–85 ग्रामीण विकास एव पचायती राज विभाग आदेश क्रमाक 250।

29 दिनाक 11–8–82।

30 राजस्थान विकास, अक 1, अगस्त 1983, पृष्ठ 18–20।

□

# 10

# पंचायती राज में कार्मिक प्रशासन

किसी भी प्रशासनिक सस्था का सगठन चाहे कितना भी अच्छा क्यो न हो, उसे अपने उद्देश्यो की प्राप्ति मे सफलता तभी मिलेगी जब उसके पास योग्य और कुशल कर्मचारी होगे । सगठन सफल तब होगा जब उसकी ओर अच्छे लाग आकर्षित हो, सर्वाधिक योग्य व्यक्तियो को उसमे नियुक्त किया जाए और सगठन उन्हे अपनी सेवा म बनाये रख सके । भारत मे स्थानीय स्वायत्त शासन सस्थाओ मे कार्मिक प्रशासन की समस्या अत्यन्त ही महत्त्वपूर्ण है । इन सस्थाओ का कार्मिक प्रशासन कमजोर होने से इसमे कुशल कर्मचारी नही रह पाते है । यही कारण है कि अच्छी से अच्छी नीतिया और कार्यक्रम अकुशल कर्मचारियो के हाथ पडकर असफल हो जाते हैं । स्वायत्त शासन सस्थाओ मे कार्मिको का वर्गीकरण, कार्मिको की भर्ती, उनका प्रशिक्षण, सेवा दशाए, अवकाश प्राप्ति लाभ आदि कार्मिक प्रशासन की प्रमुख समस्याए है । इन सभी समस्याओ का यहा विस्तार से उल्लेख करना सभव नही हैं । केवल कुछ महत्त्वपूर्ण कार्मिक समस्याओ की सक्षेप मे चर्चा नीचे की गई है ।

**वर्गीकरण**

पचायती राज सस्थाओ मे कार्यरत कर्मचारियो को दो प्रमुख वर्गों मे बाटा जा सकता है । इसमे एक तो वे कर्मचारी आते है जो राज्य सरकार की सेवाओ मे होते हैं । लेकिन वे पचायती राज सस्थाओ मे प्रतिनियुक्ति पर होते हैं ।[1] जिला परिषद के सचिव, सहायक सचिव, पचायत समिति के विकास अधिकारी, पचायत समिति के प्रसार अधिकारीगण तथा पचायत समिति के लेखा लिपिक आदि इस श्रेणी मे आते है ।[2] इन कर्मचारियो के सम्पूर्ण कार्मिक प्रशासन का उत्तरदायित्व सरकार या इसके अभिकरणो का होता है । इनकी कार्मिक समस्याओ की हम यहा चर्चा न करके केवल दूसरे वर्ग के कर्मचारियो की कार्मिक समस्याओ की चर्चा करेंगे । दूसरे वर्ग मे वे कार्मिक आते है जो राजस्थान पचायत समिति तथा जिला परिषद सेवा मे है ।[3] इस श्रेणी के कर्म-

चारी पूर्णरूपेण पचायती राज संस्थाओ के नियन्त्रण म कार्य करते है। इन सेवाओ मे ग्राम सेवक, प्राथमिक पाठशाला के अध्यापक तथा अध्यापिकाए, लिपिक, फील्ड मैन, स्टॉक मैन, वेक्सीनेटर आदि राजस्थान पचायत समिति तथा जिला परिषद सेवा के होते है।

**भर्ती**

राजस्थान पचायत समिति तथा जिला परिषद सेवा मे निष्पक्ष भर्ती के लिए राज्य स्तर पर एक सेवा चयन आयोग गठित किया गया है। जिसका नाम 'पचायत एव स्थानीय निकाय अधीनस्थ सेवा चयन आयोग' है।[4] इस आयोग मे राज्य सरकार द्वारा नियुक्त दो सदस्य होते हैं।[5] इन सदस्यो की नियुक्ति 3 वर्ष की अवधि के लिए की जाती है। दो सदस्यो मे से एक सदस्य को कम से कम 10 वर्ष की सरकारी सेवा (केन्द्रीय या राजकीय सेवा) का अनुभव होना आवश्यक है। यह सदस्य सरकारी सेवा मे भी हो सकता है और सेवा निवृत भी हो सकता है। सदस्य या अध्यक्ष की न्यूनतम आयु 35 वर्ष और अधिकतम आयु सीमा 60 वर्ष रखी गई है। अर्थात् सदस्य आयोग मे 3 वर्ष की सेवा पूरी करने या 60 वर्ष की आयु पूरी होने पर जो भी वह पहले पूरा करले, आयोग से सेवा निवृत हो जाता है। तीन वर्ष की एक टर्म पूरी कर लेने के पश्चात् पुन नियुक्ति पर कोई रोक नही है। आयोग का तीसरा सदस्य उस जिले का प्रमुख होता है जिस जिले के लिए भर्ती की जानी होती है।

आयोग का कार्यालय जयपुर मे स्थित है। आयोग का राज्य स्तर पर गठन अवश्य किया गया है। लेकिन वास्तविकता मे चयन जिले स्तर पर ही किया जाता है। प्रत्येक जिले के रिक्त पदो का जिले वार ही विज्ञापन निकाला जाता है। आवेदन किसी भी जिले के लिये हो, प्रत्याशी को आवेदन पत्र आयोग के जयपुर स्थित कार्यालय मे ही भेजना होता है। आयोग का अध्यक्ष या सदस्य और सम्बन्धित जिले का प्रमुख मिल कर चयन करते हैं। इस प्रकार वास्तव मे चयन के लिए जिला स्तर पर यह कमेटी गठित होती है।

विभिन्न अध्ययनो मे इस आयोग के गठन और कार्य प्रणाली पर असन्तोष व्यक्त किया गया है।[6] जहा तक गठन का सम्बन्ध है, चयन समिति मे प्रमुख का होना एक समस्या उत्पन्न करता है। चाहे कितना भी अच्छा चयन क्यो न हो, जिला प्रमुख एक चुना हुआ व्यक्ति होने के कारण आयोग की निष्पक्षता की विश्वसनीयता समाप्त कर देता है। एक अध्ययन मे यह बताया गया है कि कई बार अधिक योग्य व्यक्ति उपलब्ध होते हुए भी कम योग्य व्यक्तियो

को चयनित कर लिया जाता है।[7] भर्ती और चयन प्रक्रिया मे अनावश्यक देरी का होना आम शिकायत रही है।[8] इसके अतिरिक्त स्थानीय स्तर पर स्थानीय व्यक्तियो की भर्ती होने के कारण वे अपने कार्यों की ओर ध्यान कम देते हैं तथा अपनी खेती-बाडी या फिर अन्य कार्यों मे व्यस्त रहते हैं।

**शिक्षण और प्रशिक्षण** :

प्रशासन की वर्तमान आवश्यकताओ के कारण शिक्षण और प्रशिक्षण शनै शनै कार्मिक प्रशासन का बहुत महत्त्वपूर्ण अग बन गया है। शिक्षण और प्रशिक्षण से कार्मिक कुशल बन जाता है। किसी भी विकासात्मक कार्यक्रम की सफलता या असफलता कार्यकर्ताओ की योग्यता और उनकी कार्यक्रम के प्रति अभिरुचि पर निर्भर करती है। शिक्षण और प्रशिक्षण की सहायता से कार्मिक को सगठन के उद्देश्यो से अवगत कराया जाता है, उसके कार्य व दायित्व के विषय मे बताया जाता है और उसे उचित निर्णय लेने के योग्य बनाया जाता है। पचायती राज सस्थाओ के शिक्षण और प्रशिक्षण सामुदायिक विकास कार्यक्रम की देन है। सामुदायिक विकास कार्यक्रम और राष्ट्रीय प्रसार सेवाओ से ग्रामीण समुदाय के सर्वांगीण विकास के नये युग का प्रारम्भ हुआ। भारत के तत्कालीन प्रधान मन्त्री प. नेहरू ने यह विचार व्यक्त किया था कि "सामुदायिक विकास कार्यक्रम, जिसका लक्ष्य हमारे समाज की सम्पूर्ण बनावट को परिवर्तित करना, हमारे विचारो और कार्यों मे परिवर्तन करना है, यदि कभी उद्देश्य प्राप्ति म असफल होता है जो इसलिए नही कि इसके लिए धन की कमी है अपितु इसलिए कि हमारे पास प्रशिक्षित कार्मिको की कमी है"।[9] इससे स्पष्ट है कि सामुदायिक विकास कार्यक्रम के निर्माता कार्यक्रम मे कार्यरत व्यक्तियो की सफलता के लिए प्रशिक्षण के महत्त्व से अवगत थे। सामुदायिक विकास कार्यकर्ताओं के लिए प्रशिक्षण कार्यक्रम सामुदायिक कार्यक्रम के प्रारम्भ होने के साथ ही प्रारम्भ किया गया। भिन्न भिन्न श्रेणी के कार्यकर्ताओ के लिए भिन्न-भिन्न प्रशिक्षण कार्यक्रमा का विकास उनके शैक्षणिक स्तर और कार्यों के अनुसार किया गया। यू एन मिशन ने प्रशिक्षण कार्यक्रमो से प्रभावित होकर विचार व्यक्त किया कि सभवत भारत म सामुदायिक विकास कार्यक्रमा के लिए प्रशिक्षण की आवश्यकता और प्रशिक्षण क नय कार्यक्रमो को चलाने के तरीको पर अन्य बातो की तुलना मे अधिक ध्यान दिया गया है।[10] भारत मे प्रशिक्षण का इतिहास और प्रशिक्षण कार्यक्रमो का विकास अन्य देशो के प्रशिक्षण कार्यक्रम तैयार करन म उपयोगी सिद्ध हो चुका है। कार्यक्रम के प्रारम्भिक चरणो मे ही प्रशिक्षण की उपयोगिता अनुभव की गई थी। सामान्यतया यह कहा जाता है कि एक प्रब-

शिक्षित या अर्ध प्रशिक्षित कार्मिक से विकासात्मक प्रशासन मे सहायता प्राप्त होने की अपेक्षा हानि की अधिक सम्भावना रहती है।[11]

**ग्राम सेवक एव पदेन सचिव ग्राम पचायत का प्रशिक्षण**

पहले राजस्थान मे ग्राम सेवक और पचायत सचिव के अलग-अलग पद थे। अन्य कर्मचारियो और अधिकारियो की तुलना मे ग्राम सेवको के प्रशिक्षण की आवश्यकता अधिक महसूस की गई।[12] सस्थागत प्रशिक्षण के लिए न केवल राजस्थान मे बल्कि सम्पूर्ण भ रत मे ग्राम सेवको के लिए प्रशिक्षण सस्थानो केन्द्रो की स्थापना सबसे पहले की गई। जिन व्यक्तियो का ग्राम सेवक के पद पर चयन किया जाता था उन्हे कार्य का पूर्वानुभव नही था, वे अपने कार्य से सम्बन्धित नवीन खोजो के विषय मे अवगत नहीं होते थे और इसकी आवश्यकता इसलिए भी थी कि ग्राम सेवक ही ऐसा कार्यकर्ता है जो हर समय ग्रामीण जनता के समीप रह कर काय करता है। इनके लिए 6 माह का प्रशिक्षण प्रारम्भ हुआ जो विकसित होते होते 2 वर्ष का कर दिया गया। ग्राम सेवको को 2 वर्ष का आगमन प्रशिक्षण, 1 वर्ष का उच्च प्रशिक्षण और 2 माह रिफ्रेशर कोर्स दिया जाता था। सन् 1961 से ग्राम सेवको को उच्च शिक्षा और उच्च प्रशिक्षण के लिए कृषि महाविद्यालयो और ग्रामीण अध्ययन व प्रशिक्षण सस्थानो को भेजने की योजना प्रारम्भ हुई। कुछ ग्राम सेवको को वेटनरी मे स्नातक डिग्री के लिए भी भेजा गया। कुछ कठिनाईयो के कारण सरकार ने ग्राम सेवको को उच्च शिक्षा के लिए कृषि महाविद्यालय आदि भेजना बन्द कर दिया। सत्तर के दशक के मध्य तक आगमन प्रशिक्षण, उच्च प्रशिक्षण और रिफ्रेशर प्रशिक्षण बन्द हो चुके थे। इसका प्रमुख कारण यह था कि इस समय तक कृषि प्रसार का सम्पूर्ण कार्य 'नई कृषि विस्तार योजना के तहत कृषि विभाग ने अपने हाथ मे ले लिया था और ग्राम स्तर पर ग्राम विस्तार कार्यकर्ताओ की नियुक्ति की गई थी। परिणाम स्वरूप ग्राम सेवको के नये पदों का सृजन व नई नियुक्तिया बन्द हो गई थी।

जैसा कि अध्याय 9 मे बताया जा चुका है, राजस्थान मे पचायती राज नवजीवन क्रम मे पूर्व के ग्राम सेवक एवं ग्रुप सचिवो के स्थान पर अगस्त 1982 मे 'ग्राम सेवक एव पदेन सचिव ग्राम पचायत' के पद का सृजन किया गया था। उस समय ग्राम पचायतो मे 3 वर्ष से अधिक समय से कार्यरत सचिवो को स्क्रीनिंग करके ग्राम सेवक एव पदेन सचिव ग्राम पचायत पद पर नियुक्त किया गया। ग्राम सेवक पहले ही 2 वर्ष का सेवापूर्व प्रशिक्षण प्राप्त कर चुके थे और ग्रुप सचिव जो प्रशिक्षित थे उनके अलावा नव-नियुक्त ग्राम सेवक

एव पदेन मचिव ग्राम पचायन को राज्य सरकार द्वारा 1982 मे प्रशिक्षण पर नियुक्त एक समिति के सुभावानुसार 6–6 माह का प्रशिक्षण दिया गया। वर्तमान मे इनका अन्तिम बैच मण्डोर मे 6 माह का प्रशिक्षण ग्रहण कर रहा है। इस समिति के सुझावानुसार अगले वर्ष से इनका प्रशिक्षण 1 वर्ष का कर दिय जाने की योजना है।[14]

**ग्राम सेविका अध्यापिका और महिला प्रशिक्षण**

1974–75 मे राजस्थान मे कोटा और मण्डोर मे दो ग्राम सेविका *प्रशिक्षण केन्द्र थे। 1 दिसम्बर 1975 मे कोटा का* ग्राम सेविका प्रशिक्षण केन्द्र बन्द कर दिया गया। राजस्थान मे वर्तमान मे केवल एक ग्राम सेविका प्रशिक्षण केन्द्र मण्डोर मे चल रहा है। ग्राम सेविका पद समाप्त कर दिये जाने के पश्चात प्राथमिक शालाओ की महिला अध्यापिकाओ को यहा $2\frac{1}{2}$ माह का प्रशिक्षण प्रदान किया जाता है। इसके अतिरिक्त मण्डार मे महिला मण्डल की सदस्याओ और ग्राम कार्यियो को दो सप्ताह का ओरिएंटेशन प्रशिक्षण दिया जाता है।

**हरिश्चन्द्र माथुर राजकीय लोक प्रशासन सस्थान (जयपुर/उदयपुर)**

1982–83 से राजस्थान मे ह च मा रा. लो प्र सस्थान पचायती राज के क्षेत्र मे महत्त्वपूर्ण भूमिका अदा कर रहा है। पचायती राज से सम्बन्धित कार्मिको और जन प्रतिनिधियो को प्रशिक्षित करने के लिए इस सस्थान द्वारा अनक कार्यक्रम चलाए जा रहे हैं। उदयपुर स्थित सामुदायिक विकास और पचायती राज सस्थान भी ह. च. मा रा लो. प्र सस्थान को सौंप दिया गया है। इसस प्रशिक्षण कार्यक्रम मे समन्वय स्थापित करने मे सहायता मिली है। उदयपुर *स्थित सस्थान अब ग्रामीण विकास अध्ययन केन्द्र के* रूप मे *कार्य* कर रहा है। राज्य सरकार की स्वीकृति से इस सस्थान का सुदृढीकरण किया जा रहा है। ह च मा. रा. लो. प्र सस्थान की जयपुर इकाई मे भी एक ग्रामीण विकास अध्ययन केन्द्र की स्थापना की गई है जिसके लिए भारत सरकार से 13 75 लाख रुपयो की स्वीकृति प्राप्त हुई है।

नई व्यवस्था के अनुसार ग्रामीण विकास से सम्बद्ध पचायत समिति तथा जिला स्तरीय जन प्रतिनिधियो तथा राज्य कर्मियो के प्रशिक्षण की व्यवस्था ह. च मा. रा लो प्र सस्थान द्वारा की जाती है, जबकि ग्राम स्तरीय जन-प्रतिनिधियो तथा राज्य कर्मियो के प्रशिक्षण की व्यवस्था का सीधा उत्तरदायित्व ग्रामीण विकास एव पचायत राज विभाग का है।

वर्तमान मे प्रधानो और प्रमुखो के प्रशिक्षण की विशेषता *यह है* कि इन्हे प्रशिक्षित सगोष्ठियो के माध्यम से किया जाता है और इन सगोष्ठियो मे

विकास अधिकारी, जिलाधीश, विभागाध्यक्ष, स्वय सेवी संस्थाओ तथा शैक्षिक जगत के विशेषज्ञो को आमन्त्रित किया जाता है। संगोष्ठियो मे पचायती राज व्यवस्था, दर्शन एव संरचना, राजस्थान आर्थिक विकास के कुछ पहलू, ग्रामीण विकास कार्यक्रम, ग्रामीण विकास, संस्थागत ढाचा न्यूनतम आवश्यकता कार्यक्रम, शिक्षा, चिकित्सा, पचायती राज व्यवस्था, समस्याएँ एव समाधान आदि विषयो पर विचार किया जाता है। इनमे समूह चर्चा पर विशेष ध्यान दिया जाता है। अलग-अलग समूह चर्चा मे उठाये गये बिन्दुओ पर संगोष्ठियो के अन्त मे खुले सत्र मे व्यापक चर्चा विचार पत्रक के आधार पर की जाती है।

अधिकारियो एव जन प्रतिनिधियो के लिए आयोजित ये सामूहिक प्रशिक्षण कार्यक्रम बहुत उपयोगी सिद्ध हुए है। प्रजातन्त्र मे तीव्रगति के विकास के लिए यह आवश्यक है कि जन प्रतिनिधि एव अधिकारीगण कन्धे से कन्धा मिलाकर काम करे। इन संगोष्ठियो के कारण उन्हे एक-दूसरे को समझने का अवसर मिला तथा एक-जुट होकर कार्य करने की प्रेरणा मिली।

पचायती राज एव ग्रामीण विकास से सम्बद्ध जन प्रतिनिधियो तथा कर्मचारियो के प्रशिक्षण कार्यक्रमो को दिशा देने तथा नीति निर्धारण करने हेतु विकास आयुक्त की अध्यक्षता मे एक राज्य स्तरीय समिति का गठन किया गया है।

**पचायती राज संस्थान**

राजस्थान मे कुछ समय पूर्व पचायती राज संस्थान के भवन का स्व प्रधान मन्त्री श्रीमति इंदिरा गांधी द्वारा जयपुर मे शिलान्यास किया गया है। यह संस्थान पचायती राज के क्षेत्र मे अध्ययन, अध्यापन, प्रशिक्षण और शोध कार्य करेगा। यहा इसके लिए एक श्रेष्ठ पुस्तकालय का विकास किया जाएगा। इस संस्थान द्वारा पचायती राज, ग्रामीण विकास, आदि पर साहित्य के प्रकाशन पर भी विशेष ध्यान दिया जाएगा। यह राज्य स्तर पर ही पचायती राज पर शीर्ष संस्था नही बल्कि उत्तरी भारत मे अपने आप मे एक ही संस्था होने की सम्भावना है। इसके तैयार हो जाने पर पचायती राज पर अध्ययन, प्रशिक्षण और शोध के नए युग का प्रारम्भ होगा।

**ग्रामीण विकास के लिए राष्ट्रीय संस्थान**

सरकारी कर्मचारियो और चुने हुए पदाधिकारियो को प्रशिक्षण प्रदान करने के लिए राष्ट्रीय स्तर पर एक प्रशिक्षण संस्थान खोला गया। इसकी स्थापना जून 1958 मे मसूरी मे की गई थी। सन् 1964 मे यह संस्थान हैदराबाद मे चला गया। सन् 1965 मे इस संस्थान को एक रजिस्टर्ड सोसाइटी

का रूप दिया गया। वर्तमान मे यह सस्थान 'ग्रामीण विकास के लिए राष्ट्रीय सस्थान' के नाम से जाना जाता है। इसके निम्नलिखित प्रमुख उद्देश्य हैं :

1 महत्वपूर्ण सरकारी कार्यकर्ताओं तथा गैर-सरकारी कार्यकर्ताओं को सामुदायिक विकास और पचायती राज के सिद्धान्तो तथा उद्देश्यो के बारे मे अनुशिक्षण तथा प्रशिक्षण देने के लिए एक शीर्ष सस्था के रूप मे कार्य करना,

2. सामुदायिक विकास के माध्यम से सुनियोजित सामाजिक परिवर्तन पर विशेष बल देते हुए सामाजिक विज्ञान मे अध्ययन तथा अनुसन्धान के कार्यक्रम हाथ मे लेना,

3 देश के विभिन्न भागो मे प्रशिक्षण केन्द्रो का शैक्षणिक मार्ग दर्शन करना और उनके शिक्षक वर्ग को प्रशिक्षण देना, तथा

4 सामुदायिक विकास और पचायती राज सम्बन्धी सूचना के लिए शोधन गृह के रूप मे कार्य करना।

यह सस्थान सरकारी और गैर सरकारी दोनो क्षेत्रो के प्रमुख सदस्यो को प्रशिक्षण देता है। यह राज्य सरकारो को सलाह भी प्रदान करता है। अध्ययन के क्षेत्र मे सस्थान का बुनियादी उद्देश्य 25–25 दिन के पुनरावलोकन पाठ्यक्रमो को आयोजित करना है। पाठ्यक्रमो का मुख्य उद्देश्य न केवल सामुदायिक विकास और पचायती राज की विचारधारा को समझाना है बल्कि कर्मचारियो मे विचारोत्तेजना उत्पन्न करना तथा विचार और अनुभवो का आदान-प्रदान करना भी है। ये पाठ्यक्रम प्रशिक्षणार्थियो को प्रशासन के साधारण कार्यों के प्रति नया दृष्टिकोण प्रदान करता है।

**प्रशिक्षकों का प्रशिक्षण**

प्रशिक्षण कार्यक्रमो की सफलता बडे-बडे भवन और आधुनिक उपकरण के साथ प्रशिक्षण प्रारम्भ करने मात्र से ही नहीं मिल जाती है। प्रशिक्षण का स्तर प्रत्यक्ष रूप से प्रशिक्षको की योग्यता और ज्ञान पर निर्भर करता है। प्रशिक्षण केन्द्रो पर कार्यरत प्रिंसिपल और व्याख्याता आदि को उचित प्रशिक्षण की आवश्यकता होती है जिससे वे प्रशिक्षणार्थियो पर अच्छा प्रभाव डाल सकें। प्रशिक्षण स्तर को ऊचा उठाने के उद्देश्य से प्रशिक्षको के लिए सस्थागत प्रशिक्षण की व्यवस्था की गई है। विभिन्न केन्द्रो के प्रिंसिपल और अन्य प्रशिक्षको को प्रशिक्षण देने के लिए नीलोखेरी मे प्रसार शिक्षा सस्थान और हैदराबाद मे ग्रामीण विकास के लिए राष्ट्रीय सस्थान मे प्रशिक्षको को प्रशिक्षण देने का प्रबन्ध किया गया है। पहले नई दिल्ली में पचायती राज पर प्रशिक्षण और शोध को

केन्द्रीय सस्थान भी प्रशिक्षको का प्रशिक्षण देने का प्रब ध करता था । लेकिन दिल्ली के इस सस्थान को 1965 मे बन्द किये जाने से पचायती राज प्रशिक्षण कार्यक्रम को बडा धक्का लगा है ।

राजस्थान म प्रशिक्षको के प्रशिक्षण के लिए उदयपुर म विशेष व्यवस्था की गई है । प्रसार प्रशिक्षण के लिए राज्य सरकार इन्हे नीलोखेरी मे प्रसार शिक्षा सस्थान म भेजती है और उच्च प्रशिक्षण और शोध क लिए इन्ह हैदराबाद म ग्रामीण विकास के राष्ट्रीय सस्थान म भेजा जाता है ।

**प्रशिक्षण कायक्रम मे सुधार के लिए सुझाव**

उपराक्त विवरण स स्पष्ट है कि प्रशिक्षण के क्षेत्र मे प्रारम्भ मे विशेष ध्यान दिया गया लकिन मितव्ययता के नाम पर राजस्थान म अनेक प्रशिक्षण केन्द्रो को ब द कर दिया गया । वर्तमान आवश्यकता को देखते हुए प्रशिक्षण केन्द्रो की सख्या इस समय अत्यधिक कम है । जो प्रशिक्षण केन्द्र विद्यमान ह उनका सही ढग से उपयोग नही किया जा रहा है । विभिन्न अध्ययनो के दौरान निम्न सुझाव दिये गए

1 प्रशिक्षण केन्द्रो पर प्रशिक्षण प्रदान करने के लिए ऐसे व्यक्ति नियुक्त किये जाए जिनम प्रशिक्षण क प्रति अत्यधिक रुचि हो । सत्यनिष्ठा और त्याग की दृष्टि स वे इस काय को कर । प्रशिक्षको के चयन म अन्तिम निर्णय विकास विभाग का होना चाहिए ।
2 प्रशिक्षको को मुफ्त आवासीय सुविधा जैसे प्रलोभन दिये जान चाहिए ।
3 प्रशिक्षण के पाठ्यक्रमो का प्रति 5 वष म नवीनीकरण किया जाए ।
4 चुन हुए प्रतिनिधियो और पदाधिकारियो का प्रशिक्षण उस समय दिया जाए जब कृषि का कार्य अधिक नही होता है ।
5 पाठ्यक्रम और प्रशिक्षण का पूर्ण कार्यक्रम अधिक रुचिकर बनाया जाए । मनोरजन कायक्रम और दर्शनीय स्थलो को देखन के लिए भ्रमण की व्यवस्था स भी रुचि बढाई जा सकती है ।
6 पाठ्यक्रम पुस्तको पर आधारित न होकर क्षेत्रीय समस्याओ पर आधारित होना चाहिए ।
7 पुस्तकें और अध्ययन सामग्री हिन्दी म अधिक से अधिक उपलब्ध कराई जाए ।
8 प्रशिक्षणार्थियो की ज्ञान वृद्धि के साथ उनके दृष्टिकोण म परिवतन पर अधिक ध्यान दिया जाए ।

9. पचायती राज कर्मचारियों व अधिकारियों और चुने हुए प्रतिनिधियों को समय-समय पर प्रशिक्षण की आवश्यकता होती है उन्हें रिफ्रेशर ट्रेनिंग दी जावे।
10. प्रशिक्षकों को भी समय-समय पर प्रशिक्षण दिया जाए।
11. हैदराबाद जैसे केन्द्रीय स्तर के प्रशिक्षण एवं शोध सस्थानों को अधिक से अधिक उपयोगिता प्राप्त करने के लिए राज्य सरकारें सहयोग करें। इन सस्थानों मे समय समय पर उपयुक्त सस्था मे प्रशिक्षण प्राप्त करने के लिए कार्मिक भेजे जाए।
12. प्रशिक्षण सस्थानों व कर्मचारियों मे निरन्तर एक दूसरे से सम्पर्क होता रहे और वे एक दूसरे के अनुभव व विचारो का आदान प्रदान करते रहे।
13. जयपुर मे बनाये जा रहे पचायती राज सस्थान का निर्माण शीघ्र कराया जाए। इस सस्थान को न केवल राजस्थान बल्कि उत्तरी भारत मे प्रशिक्षण की आवश्यकता पूर्ति हेतु विकसित किया जाए।

**अनुशासनात्मक कार्यवाही .**

पचायती राज सस्थाओं के कर्मचारियों पर कार्य मे लापरवाही करने पर उच्च अधिकारियों के आदेशों की अवहेलना करने पर, अनुशासन भग करने आदि परिस्थितियों मे उनके विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्यवाही की जा सकती है। ग्राम पचायत स्तर पर सचिव पर अनुशासनात्मक कार्यवाही की जा सकती है। ग्राम पचायत स्तर पर सचिव पर अनुशासनात्मक कार्यवाही करने की शक्ति सरपच को दी गई है। साथ ही यह भी व्यवस्था है कि सचिव यदि चाहे तो सरपच के आदेश के विरुद्ध जिलाधीश को अपील कर सकता है।

पचायत समिति स्तर पर कर्मचारियों के विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्यवाही की शक्ति विकास अधिकारी और पचायत समिति की प्रशासन सबधी स्थायी समिति की है। विकास अधिकारी इस स्तर के चतुर्थ श्रेणी कर्मचारियों के विरुद्ध कोई भी अनुशासनात्मक कार्यवाही कर सकता है जबकि अन्य कर्मचारियों को केवल चेतावनी मात्र ही दे सकता है।[15] पचायत समिति की प्रशासन सम्बन्धी स्थायी समिति कर्मचारियों की एक वेतन वृद्धि रोकने के लिए सक्षम है।

जिला परिषद् का सचिव जिला परिषद् के चतुर्थ श्रेणी कर्मचारियों पर सभी प्रकार की अनुशासनात्मक कार्यवाही कर सकता है जबकि अन्य कर्मचारियों

को उसे केवल चेतावनी देने तक ही शक्ति प्राप्त है। पचायत समिति की ही भाति इस स्तर पर भी जिला परिषद् की प्रशासन सम्बन्धी समिति अपने कर्मचारियो की एक वेतन वृद्धि रोक सकती है।

विकास अधिकारी के आदेश की अपील पचायत समिति मे और जिला परिषद् के सचिव के आदेश की अपील जिला परिषद् मे की जा सकती है। पचायत समिति और जिला परिषद् द्वारा एक वेतन वृद्धि रोकने के आदेश के विरुद्ध अपील सम्बन्धित जिले की जिला सस्थापन समिति को की जा सकती है।

पचायत समिति और जिला परिषद् मे कार्यरत उन कर्मचारियो के विरुद्ध भी अनुशासनात्मक कार्यवाही की समुचित व्यवस्था है जो राज्य सरकार के कर्मचारी हैं लेकिन इन सस्थाओ मे प्रतिनियुक्ति पर कार्यरत हैं। पचायत समिति म कार्यरत प्रतिनियुक्ति कर्मचारियो और अधिकारियो पर विकास अधिकारी और जिला परिषद् मे कार्य कर रहे ऐसे कर्मचारियो और अधिकारियो के विरुद्ध जिला परिषद् के सचिव को शक्ति सौंपी गई है। यदि ये कर्मचारी चाहे तो इन अधिकारियो के आदेशो के विरुद्ध अपील अपने पेरेंट विभाग के उच्च अधिकारिया से कर सकते है। विकास अधिकारी और जिला स्तर अधिकारियो के विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्यवाही की शक्ति राज्य सरकार के पास है।

### वेतनमान

अलग अलग कर्मचारियो के वेतनमानो को विस्तार से चर्चा करना यहा सभव नही है। यहा केवल इतना बताया जा सकता है कि पचायती राज सेवाओ के वेतनमान अन्य राजकीय सेवाओ से कम होते हैं। इस कमी के कारण ये कर्मचारी असतुष्ट रहते हैं। यही कारण है कि ये कर्मचारी सेवा के अलावा खेती-बाडी अथवा कोई अन्य साइड बिजनस (सहवर्ती व्यवसाय) करते हैं। प्रतिनियुक्ति पर कार्यरत कर्मचारियो का वेतनमान वही होता है जो उन्ह उनके विभाग म प्राप्त होता है। यहा उन्हे प्रतिनियुक्ति भत्ता वेतन के अतिरिक्त प्राप्त होता है।

## संदर्भ

1. सादिक अली प्रतिवेदन, पूर्वोक्त, पृष्ठ 174—75।
2. पूर्वोक्त, पृष्ठ 175।

3. अक्टूबर 1959 म जब निम्नस्तरीय पचायती राज व्यवस्था लागू की उस समय 'राजस्थान पचायत समिति और जिला परिषद अधिनियम, 1959' मे प्रावधान करके 'राजस्थान पचायत समिति और जिला परिषद सेवाओं' की व्यवस्था की गई। वर्ग दो म ये ही सवाए आती है।
4 राजस्थान पचायत समिति एव जिला परिषद अधिनियम 1959 की धारा 86 के अन्तर्गत पचायत समिति एव जिला परिषद सवा के लिए कर्मचारियो की भर्ती के उद्देश्य से नवम्बर 1959 मे चयन आयोग की स्थापना की गई।
5 आयाग के गठन और कार्य प्रणाली पर विस्तृत अध्ययन के लिए देखिये रविन्द्र शर्मा, पर्सोनल एडमिनिस्ट्रेशन अण्डर पचायती राज, **इण्डियन जनरल आफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन,** वाल्यूम XX, नम्बर 1, जनवरी–मार्च 1974, पृष्ठ 127–146।
6 देखिये : (i) रविन्द्र शर्मा, पूर्वोक्त, (ii) **सादिक अली प्रतिवेदन,** और (iii) **गिरधारी लाल व्यास प्रतिवेदन**।
7 **रिपोर्ट ऑफ राजस्थान स्टेट प्राईमरी एजूकेशन कमेटी,** 1969, पृष्ठ 62।
8 (i) **सादिक अली प्रतिवेदन,** पृष्ठ 196, और (ii) **रिपोर्ट ऑफ दी कमेटी** ऑन प्राईमरी एजूकेशन इन पचायती राज, 1969, पृष्ठ 4।
9. **कुरुक्षेत्र,** जून 1961, पृष्ठ 2।
10 गवर्नमेट ऑफ इण्डिया, मिनिस्ट्री ऑफ कम्युनिटि डवलपमट, **दी रिपोर्ट ऑफ कम्युनिटि डवलप्मेट इवेलुएशन मिशन इन इण्डिया,** 1959, पृष्ठ 83।
11 के. श्रीनिवासन, 'लर्निंग दी नो–हाउ' **कुरुक्षेत्र,** वाल्यूम 4, अक्टूबर 2, नम्बर 1, 1955, पृष्ठ 145।
12 ग्राम सेवक के प्रशिक्षण पर विस्तृत अध्ययन के लिए देखिये (i) रविन्द्र शर्मा, **'दी रिक्रूमेट, ट्रेनिंग एण्ड प्रमोशन ऑफ विलेज लेवल वर्कर्स इन राजस्थान,'** लोक प्रशासन विभाग, राजस्थान वि. वि, 1976 (एक अप्रकाशित प्रतिवेदन), और (ii) दया सिंह, पूर्वोक्त, पृष्ठ 125–198।
13. देखिये : ग्रामीण विकास एव पचायती राज विभाग, राजस्थान सरकार के आदेश सख्या 250, दिनाक 11–8–82।
14 देखिये : 'प्रशिक्षण समिति का प्रतिवेदन' (अप्रकाशित) ग्रामीण विकास एव पचायती राज विभाग, राजस्थान सरकार, 1982, पृष्ठ 8–10।

लेखक यहा यह बताना आवश्यक समझता है कि आज की बदली हुई परिस्थितियो म ग्राम सेवक के कार्य एव दायित्व सभी राज्यो मे बदल जाने के कारण केन्द्रीय सरकार ने 'भारतीय लोक प्रशासन संस्थान', दिल्ली, के प्रो कुलदीप माथुर को ग्राम सेवको के प्रशिक्षण पाठ्यक्रम आदि क विकसित करने का कार्य दिया है।

15 राजस्थान पचायत समिति एव जिला परिषद् अधिनियम, 1959, सेक्शन 84, पूर्वोक्त।

□

# 11

# पंचायती राज में समन्वय

कोई भी संगठन, चाहे वह केन्द्रीय स्तर का हो, अथवा राज्य स्तर या स्थानीय स्तर का, निजी क्षेत्र में हो अथवा सार्वजनिक क्षेत्र के अन्तर्गत हो, बिना समन्वय के अपने ध्येय की दिशा मे स्थिरतापूर्वक आगे नहीं बढ सकता है। समन्वय के अभाव मे उसके विभिन्न सदस्यो के कार्य आपस मे टकरायेंगे और वह प्रभावहीन हो जाएगा।

ग्रामीण स्थानीय स्वशासन मे अनेक जन प्रतिनिधि संस्थाएं होती है जो अनेक प्रकार के कार्यों से संबद्ध है। इन संस्थाओ के पास कृषि, पशुपालन, कुक्कुटपालन स्वास्थ्य, सहकारिता, सार्वजनिक निर्माण आदि कार्य हैं। जन प्रतिनिधि संस्थाओं के अतिरिक्त सरकार के अनेक विभाग, सहकारी संस्थाएं, और निजी संस्थाएं इन विविध कार्यों को ग्रामीण विकास के लिए एक साथ करती है। प्रत्येक स्तर पर एक से अधिक संस्थाएं ग्रामीण क्षेत्र के सर्वांगीण विकास मे जुटे होने से एक दूसरे के कार्यों की अनभिज्ञता और अज्ञानता, अन्य इकाईयों की आवश्यकता पर ध्यान नहीं देकर स्वयं के कार्यों को अधिक महत्व पूर्ण समझना, शक्ति की लोलुपता, स्वयं के महत्व को दर्शाना आदि होना स्वाभाविक है। विभिन्न संगठनो के अध्यक्ष अक्सर नए-नए कार्यों को प्रारम्भ करते हैं ताकि स्वयं का महत्व बढे। साम्राज्य वृद्धि की प्रवृत्ति से और एक दूसरे के क्षेत्र मे अधिकार जमाने की आदत से संगठनो के मध्य कार्यक्षेत्र को लेकर टकराव होने लगता है।

विभिन्न इकाईयो के हितो मे आपसी टकराव, कार्यक्षेत्र की अनभिज्ञता और साम्राज्य वृद्धि की मानसिक कमजोरी के कारण विभिन्न इकाईयो मे संघर्ष, विपरीत दिशाओ मे कार्य करना और अक्सर कार्यो का दोहरापन होना स्वाभाविक है। ऐसी परिस्थिति मे सम्मिलित रूप से कार्य करने की भावना उत्पन्न करनी होगी। सामान्य जनता, जन प्रतिनिधियो और कर्मचारियो के मध्य आपसी सहयोग बढाना होगा।

पचायती राज सस्थाओ के निर्माताओ को प्रारम्भ ही से समन्वय के महत्व का ज्ञान था। वे यह जानते थे कि एक सामूहिक दृष्टिकोण और समन्वय की सुन्दर प्रणाली द्वारा ही श्रेष्ठ परिणाम प्राप्त किये जा सकते है। समन्वय के सबध मे पचायती राज पर गठित एक समिति के विचार निम्न है —

"समन्वय वह प्रशासनिक प्रक्रिया है जिसका अभिप्राय एक सामान्य लक्ष्य की प्राप्ति के लिये उद्देश्य की एकता प्राप्त करना होता है। इसलिए एक ही सगठन की विभिन्न इकाईया और एक ही उद्देश्य के लिए कार्य करने वाले विभिन्न सगठनो के बीच मे प्रभावशील समन्वय जरूरी है। लोक प्रशासन को एक सामूहिक दृष्टि से देखते है इसलिए राज्य के विभागो अथवा विभिन्न इकाईयो के लिए एक सामूहिक एव सुसम्बद्ध प्रणाली के रूप मे कार्य करना आवश्यक होता है।

"समन्वय का उद्देश्य सहज एव कुशल कार्य सचालन सुनिश्चित करना, कठिनाइयो का निराकरण करना और दोहरेपन से होने वाली बर्बादी को समाप्त करना है। समन्वय से विभिन्न कर्मचारियो और सस्थाओ के बीच मे अधिक अच्छा सबध भी सुनिश्चित होता है।"[1]

ग्रामीण सर्वांगीण विकास मे सलग्न विभिन्न इकाईयो के मध्य क्रियाओ की एक रूपता, क्रियाओ म एकीकरण तथा सामजस्यपूर्ण और क्रमबद्धता बनाए रखना अति आवश्यक है। पचायती राज मे अनिवार्य या थोप गए समन्वय के स्थान पर ऐच्छिक समन्वय को उपयोगी माना गया। आपसी सम्पर्क और आपसी समझौते के माध्यम से ऐच्छिक समन्वय करने की निम्न विधि प्रयुक्त की जाती है :

### 1 सभी सम्बन्धित संगठनों को सम्मति लेना और रुकावट हटाना

केन्द्र, राज्य और स्थानीय स्तर पर कार्यक्रमो और बजट के निर्माण के समय इससे सबधित सभी को सम्पर्क करके पहले सम्मति ली जाती है और उसके पश्चात ही उन्हे अन्तिम रूप दिया जाता है। ग्राम पचायत का बजट ग्राम सभा और पचायत समिति के सामने रखा जाता है और इनके सुझावो और विचारो के आधार पर बजट को पचायत तैयार करती है।[2] इसी प्रकार पचायत समिति का बजट जिला परिषद मे विचार और सुझावो के लिए प्रेषित किया जाता है। जिला परिषद के विचार जान लेने के बाद ही पचायत समिति बजट पर अन्तिम विचार करती है।[3] जिला परिषद का बजट ग्रामीण विकास एव पचायती राज विभाग को भेजते है। विभाग बजट पर विचार करके आव-

श्यक होने पर बजट सशोधन के सुझाव सहित वापस लौटाया जाता जाता है। सुझावो को ध्यान म रखत हुए जिला परिषद बजट को सशोधित करती है।[4] पचायत समिति और जिला परिषद की योजनाओ की भी यही प्रक्रिया है।

राज्य और केन्द्रीय स्तर पर किसी भी वित्तीय कार्यक्रम को तब तक अन्तिम रूप नही दिया जा सकता ह जब तक कि वित्त विभाग या वित्त मत्रालय म सम्पर्क करके उसकी स्वीकृति नही ली जाती। वित्त विभाग या मन्त्रालय को मसवे का उल्लेख करके पूछा जाता है कि उस इस पर आपत्ति तो नही है।[5] इसी प्रकार अन्य तकनीकी और गैर तकनीकी मामलो के बारे मे उनसे सम्बन्धित विभागो के कार्यक्रम पर अन्तिम फैसला उसके ऊपर उन सबधित विभागो का आपत्ति रहित पत्र (No objection certificate) प्राप्त करना जरूरी है। ऐसा करन से इन अभिकरणो की कागजी कार्यवाही अत्यधिक बढ जाती है और कार्यो म विलम्ब भी अधिक होता है। इससे प्रशासन से सघर्ष और कार्य का दोहरापन अवश्य दूर हो जाता है।

## 2 सम्मेलन द्वारा समन्वय

सम्मेलन द्वारा समन्वय स्थापित करने म बडी सहायता मिलती है। सम्मेलन तब और भी उपयोगी सिद्ध होता है जब सम्बन्धित पार्टी बडी हो, विषय बडा हो, नीति नई हो, विषय म अनक सस्थाओ के सहयोग की आवश्यकता हो तथा किसी नई नीति या मसविदे को समझाने की जरूरत हो। लगभग ये सभी परिस्थितिया पचायती राज मे निरन्तर बनी रहती है। यही कारण है कि पचायती राज म समय समय पर अनेक सम्मेलनो का आयोजन किया जाता है। पचायती राज सस्थाओ के राजकीय कर्मचारियो, चुने हुये प्रतिनिधियो और अध्यक्षो, राज्यो क सचिवो और इस विभाग के मन्त्रियो के सम्मेलन होते रहे है। कुछ समय पूर्व बीकानेर मे आयोजित पच, सरपच, प्रधान और प्रमुखो का सम्मेलन अच्छा उदाहरण है।[6] इस सम्मेलन म राजस्थान राज्य के मुख्य मन्त्री ने पचायती राज की अपनी नयी नीति की घोषणा की थी। पचायती राज सस्थाओ को पुर्नजीवित करने के कार्यक्रम से सभी को अवगत कराया था। भारत वर्ष मे ऐसे सम्मेलन आवश्यकता के अनुसार जिला, राज्य और राष्ट्रीय स्तर पर आयोजित होते रहे हैं।

## 3 सगठनात्मक उपायो से समन्वय

पचायती राज म समन्वय की सगठनात्मक नीति का उपयोग सम्भवत. किसी भी प्रजातान्त्रिक व्यवस्था मे अपने आप मे उदाहरणीय है। इन सस्थाओ का गठन ही ऐसा है कि इनमे ग्रामीण सामान्य नागरिक से लेकर ससद सदस्य

और इसी प्रकार सरकारी कर्मचारी भी इसस सम्बंधित हो गए है ।[7] ग्रामीण क्षेत्र के सभी वयस्क मताधिकारी ग्राम सभा के सदस्य होते है। ग्राम सभा, ग्राम पचायत का चुनाव प्रत्यक्ष प्रणाली से करती है। ग्राम पचायत का अध्यक्ष ही ग्राम सभा का भी अध्यक्ष होता है। ग्राम पचायत का अध्यक्ष पचायत समिति का पदेन सदस्य और पचायत समिति का अध्यक्ष जिला परिषद का पदेन सदस्य होता है। सहकारी सस्थाओ का भी पचायती राज सस्थाओ मे प्रतिनिधित्व दिया गया है। महिलाओ अनुसूचित जातियो और अनुसूचित जनजातियो को इनम प्रतिनिधित्व का विशेष प्रावधान है। जिला परिषद और पचायत समिति म ससद सदस्यो और विधान सभा सदस्यो को सदस्यता दी गई है। इसी प्रकार जिलाधीश जिला परिषद का और एस डी ओ पचायत समिति का पदेन सदस्य होता है। इन अधिकारियो को इन सस्थाओ म कोई भी पद ग्रहण करने और वोट देने का अधिकार इसलिए नही दिया गया है जिसस य अधिकारीगण दलगत राजनीति म न पड जावे। उप जिला विकास अधिकारी जिला परिषद म और खण्ड विकास अधिकारी (बी डी ओ) पचायत समिति के पदेन सचिव के रूप म सम्बंधित सस्थाओ की बैठको म उपस्थित रह कर सचिव सम्बंधित सवाए प्रदान करते हैं। जिन पचायत क्षेत्रो म ग्राम सेवक ही पचायत सचिव भी है वहा पचायत के विकास और नियामकीय कार्यो मे सम वय सुगम हो जाता है।

समन्वय स्थापित करने के लिए ग्राम पचायत पचायत समिति और जिला परिषद म कुछ स्थाई और कुछ तदर्थ समितिया गठित की गई है। राज्य स्तर पर विकास कार्यो से सम्बद्ध सभी विभागो के सचिवो की एक समिति है। ससद और विधान सभा की भी अलग अलग ग्रामीण विकास और पचायती राज के लिए समितिया है।

इसी तरह केन्द्र व राज्य के मन्त्रिमण्डल और मन्त्री मण्डलीय समितिया ग्रामीण स्थानीय स्वशासन म समन्वय करती है। जिला राज्य और केन्द्र म योजना बोर्ड/समिति/आयोग सभी विभागो के सम्बन्धित अल्पकालीन और दीर्घकालीन योजना बनाते है जिसस समन्वय सुगम हो जाता है।[8] राष्ट्रीय विकास परिषद भी समन्वय म सहायता करती है। ग्रामीण विकास और पचायती राज म समन्वय अधिकारी की भूमिका का बडा उपयोग हुआ है। ग्राम स्तर पर ग्राम सेवक/विलेज लेवल वर्कर (वी एल. डब्ल्यू) का तो पद का सृजन ही समन्वय कार्यकर्ता के रूप मे हुआ है।[9] सभी विभाग अपने-अपने कार्यक्रम ग्राम स्तर पर इसी कार्यकर्ता के माध्यम से क्रियान्वित करते हैं। यह एक बहुउद्देशीय कार्यकर्ता (मल्टीपरपज वर्कर) है जिसे ग्रामीण क्षेत्र के अनेक विषयो का प्रशिक्षण

दिया जाता है। पंचायत समिति स्तर पर विकास अधिकारी समन्वय स्थापित करने के लिए उत्तरदायी है। सभी विभाग इसी के माध्यम से अपने-अपने कार्यक्रम पंचायत समिति क्षेत्र में क्रियान्वित करते हैं। जिलाधीश जिले स्तर पर प्रमुख समन्वयकर्ता है। अपनी स्थिति और प्रभाव का प्रयोग वह जिले में पंचायती राज कार्यों में समन्वय के लिए करता है। यह जिला परिषद का पदेन सदस्य भी है। राज्य स्तर पर विकास निदेशक विकास आयुक्त और मुख्य सचिव समन्वय करते हैं। विकास आयुक्त की इस सम्बन्ध में महत्वपूर्ण भूमिका है।[10] ग्रामीण विकास और पंचायती राज विभाग के अतिरिक्त इसके पास विकास से सम्बन्धित अन्य कई विभाग और योजनायें आदि हैं। इन विभागों और योजनाओं का यह सचिवालय स्तर का सर्वोच्च अधिकारी है। यह कई मन्त्रियों, सचिवों, मुख्य सचिव और मुख्य मन्त्री के समीप रहते हुए नीति निर्माण, योजना निर्माण और उनके क्रियान्वयन में समन्वय स्थापित करता है।

### 4 रीति और तरीकों के प्रमाणीकरण द्वारा समन्वय

पंचायती राज में रीति और तरीकों का प्रमाणीकरण करके समन्वय को आसान बनाया गया है। वित्तीय, प्रशासनिक और नियामकीय कार्यों का प्रमाणीकरण किया गया है। बजट बनाने के लिए लेखे रखने, प्रशासनिक कार्यादि के लिए अनेक तरह के प्रपत्र सरकार द्वारा निर्धारित हैं।[11] पंचायती राज संस्थाओं के द्वारा उन प्रपत्रों का प्रयोग करना जरूरी है। बजट तैयार करने और उसे अन्तिम रूप देने के लिए दिनांक-तिथि-पत्र निर्धारित है।[12] ग्राम सभा से जिला परिषद तक बजट निर्माण में अपनी भूमिका अदा करते समय सम्बन्धित संस्थाओं को यह तिथि-पत्र प्रयोग करना होता है।

### 5 विचारों और नेतृत्व के द्वारा समन्वय :

विचारों और नेतृत्व की रीति का समुचित उपयोग पंचायती राज में समन्वय स्थापित करने के लिए होता रहा है। मन्त्रियों, मुख्य मन्त्रियों और प्रधान मन्त्रियों ने समय-समय पर सार्वजनिक सभाओं, समारोहों, संदेशों आदि में ग्रामीण विकास और पंचायती राज के सम्बन्ध में अपने विचार प्रगट किये हैं। इसी प्रकार पंच, सरपंच प्रधान, प्रमुख, विधान सभा सदस्य और संसद सदस्यों के विचारों और नेतृत्व से समन्वय में सहायता मिलती है। केन्द्र में बहुत समय तक सामुदायिक विकास और पंचायती राज मन्त्रालय के रहे मन्त्री एस० के० डे ने पत्र भेज भेजकर प्रसार कर्मचारियों और पंचायती राज संस्थाओं के सदस्यों को अपने विचारों और कार्यक्रमों से अवगत कराने की रीति का बहुत उपयोग किया। प्रशासनिक अधिकारियों ने भी अपने प्रशासनिक नेतृत्व से

समन्वय स्थापित करने मे सहायता ली । नेतृत्व और विचारो से अवगत होने से
इन सस्थाओ मे कार्यकर्ताओ को मार्ग-दर्शन होता है । कार्यो का दोहरापन दूर
होता है, सहयोग की भावना जागृत होती है तथा कार्यो मे एकरूपता आती है ।

**समन्वय की समस्याएं और समाधान .**

उपरोक्त वर्णन से स्पष्ट है कि पचायती राज व्यवस्था मे समन्वय के
लिए कितने अधिक सगठनात्मक और कार्यात्मक उपाय किये गये हैं । फिर भी
इन सस्थाओ के व्यावहारिक अध्ययनो मे समन्वय की कमी पाई गई है । एक
सर्वेक्षण के अन्तर्गत यह पाया गया कि कृषि कार्यक्रम लागू करने मे समन्वय की
दृष्टि से विकास और कृषि विभाग उच्च स्तर के, सहकारिता विभाग मध्यम
स्तर का तथा राजस्व विभाग निम्न स्तर का रहा है । सबसे अधिक असन्तोषप्रद
स्थिति, राजस्व विभाग के कृषि कार्यक्रमो के साथ समन्वय की रही है । कृषक
सर्वाधिक आलोचना ऋण, वृहत्त सिचाई और विद्युत सिचाई की करता है ।
इनकी तुलना मे खाद और बीज का वितरण कुछ सफल रहा । प्रतिनिधि एव
अधिकारी उत्तरदाताओ के 3 प्रतिशत द्वारा विकास, 30 प्रतिशत द्वारा कृषि,
24 प्रतिशत द्वारा सहकारिता, 7 प्रतिशत द्वारा वृहत्त सिचाई और 5 प्रतिशत
द्वारा राजस्व विभागो को प्राय तुरन्त सेवा प्रदान करने वाला बताया गया है ।
सर्वेक्षण मे सर्वाधिक समन्वय जिला विकास अधिकारी, विकास अधिकारी, ग्राम
सेवक तथा कृषि प्रसार अधिकारियो मे पाया गया है । विकास अधिकारी, जिला
सहकारी पजीयक, सहकार निरीक्षक और कृषको के मध्य बहुत कम समन्वय
पाया गया । किसान एव पटवारी के मध्य न्यूनतम समन्वय बताया गया है ।[13]

पचायती राज सस्थाओ के भीतर समन्वय की कमी का प्रमुख कारण
राजनैतिक प्रतिद्वन्दिता रही है । चुनाव के पश्चात पराजित गुट विजित पक्ष के
कार्यक्रमो मे अवरोध पैदा करते रहते हैं । इसके लिए स्वस्थ परम्पराओ को
अपनाने के अतिरिक्त अन्य सुझाव नही दिया जा सकता है । चुनावी झगडे भुला-
कर सभी लोग मिलकर ग्रामीण विकास मे सहयोग करें ।

पचायती राज मे सरकारी कर्मचारियो और चुने हुए प्रतिनिधियो मे
आपसी सम्बन्ध स्वस्थ नही होने से भी समन्वय मे कमी रही है । इनके आपसी
सम्बन्ध पचायत समिति स्तर पर तो अनेक अवसरो पर तो विरोधी और सघर्ष-
पूर्ण रहे है । ऐसी प्रजातान्त्रिक सस्थाओ मे पहले कार्य का अनुभव न होना,
कार्य के प्रति स्वस्थ परम्पराओ और प्रणालिया का न होना, प्रशासनिक
विवेक की कमी, अपने आपको प्रभावशाली बनाने की मनोवैज्ञानिक
कमजोरी, अपनी शक्ति और अधिकार के प्रति आवश्यकता से अधिक जागरूकता,
नेतृत्व सम्बन्धी चातुर्य की कमी, शक्ति और उत्तरदायित्व की स्पष्ट परिभाषा की

3 इस पुस्तक के वित्त प्रशासन नामक अध्याय को पढ़िये ।

4 इस पुस्तक के वित्त प्रशासन नामक अध्याय का पढ़िये ।

5 देखिये श्रीराम महेश्वरी, इण्डियन एडमिनिस्ट्रेशन, 1979, पृष्ठ 81—85 ।

6 देखिये पुन पचायती राज, सामुदायिक विकास एव पचायत विभाग, राजस्थान सरकार, जयपुर 1982 ।

7 इस पुस्तक व ग्राम सभा, ग्राम पचायत, पचायत समिति और जिला परिषद पर लिखे अध्याया को पढ़िय ।

8 देखिय श्रीराम महेश्वरी, पूर्वोक्त, पृष्ठ 95—116 ।

9 अलबर्ट मयर द्वारा सचालित उत्तर प्रदेश के इटावा जिले मे इटावा प्रोजक्ट क विविध कल्याणकारी और विकास कार्यों म समन्वय म बहुत कठिनाई का अनुभव किया गया । इस समन्वय की कठिनाई को दूर करने लिए प्राजक्ट सचालकों न एक बहुउद्देशीय प्रसार कायकर्ता का आविष्कार किया जिसे विलेज लेवल वर्कर (वी एल डब्ल्यू ) कहा जान लगा । इटावा प्रोजक्ट मे ग्राम स्तर पर यह मुख्य क्षेत्रीय कार्यकर्ता क रूप मे कार्य करता था । इसे अलग-अलग क्षेत्रा म तकनीकी मार्ग-दर्शन विषय-विशेषज्ञ देत थ जिन्ह उप विकास अधिकारी कहा जाता था । ग्राम सेवक के पद की स्थापना से पूर्व उच्च स्तर स विषय-विशेषज्ञ ग्रामीण जनता से सीधा सम्पर्क करते थ और अपने अपन विषय के बारे म आवश्यक जानकारी और सिफारिशें कर आते थ । ग्रामीण जनता और इन विशेषज्ञों के मध्य विश्वास नही जम पाता था । ग्रामीण जनता विशेषज्ञ के सम्पर्क मे आकर इसक विपरीत भ्रमित होती थी । ग्राम सवक के पद के सृजन के पश्चात समस्त कार्यक्रम इसके माध्यम स क्रियान्वित होने लग । किसी भी कार्य को सम्पन्न करन के लिए ग्राम सवक अच्छा मध्यस्त हो गया । इसक माध्यम से ग्रामीण जनता की विकास कार्यों के प्रति रुचि बढ़न लगी । विभिन्न कायक्रम ग्राम स्तर पर समन्वित होन लगे ।

10 यहा यह बताना अनुपयुक्त न होगा कि 1959 से 1962 तक यह विभाग सचिवालय स्तर पर अतिरिक्त मुख्य सचिव-सम विकास आयुक्त के पास था । समन्वय, पर्यवेक्षण, नियन्त्रण आदि की दृष्टि के यह पद बहुत महत्त्व का था । 1962 के पश्चात अतिरिक्त मुख्य सचिव का पद ही समाप्त कर दिया गया ।

11. सरकार द्वारा अधिनियम के क्रियान्वयन के लिए नियम बनाते समय लेखा रखने, बजट बनाने और प्रशासनिक दस्तावेज तैयार करने के लिए कई प्रपत्र निर्धारित किये गये। ग्राम पचायत पचायत समिति और जिला परिषद अलग अलग कार्यों के लिए निर्धारित प्रपत्र खरीद कर उनका उपयोग करते है।
12. सादिक अली प्रतिवेदन, पृष्ठ 160।
13. डी सी. पेन्स, को-ऑर्डिनेशन एण्ड कम्यूनिकेशन इन एग्रीकल्चर डवलपमट, **इण्डियन जर्नल ऑफ पब्लिक एण्डमिनिस्ट्रेशन**, वोल्यम XII, न 1 जनवरी-मार्च 1966, पृष्ठ 19–20।
14. **सादिक अली प्रतिवेदन** पृष्ठ 207–210।
15. ऐसी ही सिफारिश राजस्थान म सादिक अली प्रतिवेदन और गिरधारीलाल व्यास प्रतिवेदन म दी गयी है।

❑

रखी जाएगी कि बजट की सीमाओं से अधिक व्यय न हो। पचायत समिति की स्वीकृति के बिना कोई भी पचायत व्यय के किसी भी विषय को, जो स्वीकृत बजट म सम्मिलित नहीं है, बजट मे उस पर दिये गए धन स अधिक खर्च नही करेगी।

पचायत धन-राशि का एक मद से दूसरे मद म पुर्नविनियोजन कर सकती है लेकिन इसके लिए शर्त यह है कि पचायत की आवश्यक सवाओं और दायित्वों क लिए उचित प्रावधान रख लिया गया है, जो कि पचायत क लिए अधिनियम अथवा उसक अन्तर्गत बनाये गय नियमो क अनुसार सस्थापन या वेतन आदि के लिए आवश्यक है। यदि 400 रुपये से अधिक का धन दूसरे मद म हस्तान्तरित करना है तो उसकी स्वीकृति पचायत समिति स प्राप्त करनी होती है।

पचायत समिति के बजट को निर्धारित फार्म पर तैयार कर विकास अधिकारी को 15 फरवरी तक पचायत समिति के सम्मुख पेश करना चाहिय। इन सस्थाओ को सौंपे गये वैधानिक कर्त्तव्यो का पालन करने हुतु आवश्यक सेवाओं के लिए तथा लिए गये ऋणो क मूलधन की किस्तो एव ब्याज के मुगतान क लिए बजट म प्रावधान करना होता है। पचायत समिति के बजट म क्रमश 5000 रु का अन्तिम शेष होना भी नियमानुसार आवश्यक है। पचायत समिति द्वारा अपन बजट को अन्तिम रूप दिय जान क पश्चात यह जिला विकास अधिकारी के पास 28 फरवरी तक भेज दिया जाता है। जिला विकास अधिकारी बजट की जाच करन के पश्चात उसे 10 मार्च तक जिला परिषद क समक्ष प्रस्तुत करता है। अधिनियम के प्रावधानो को प्रभावी बनाने के लिए जिला परिषद बजट म सशोधन सुझा सकती है। बजट अनुमान पचायत समिति को वापस लौटाने की अन्तिम तारीख 25 मार्च होती है। जिला परिषद द्वारा सुझाय गय सशोधनो पर पचायत समिति विचार करती है तथा जो सशोधन आवश्यक समझे जाए, उनको बजट मे सम्मिलित कर बजट पास करती हैं। इस प्रकार जिला परिषद क सुझाव बाध्यकारी प्रकृति क नही है।

जिला स्तर पर आय-व्यय अनुमान जिला परिषद का सचिव निर्धारित फार्म पर तैयार करता है और जिला परिषद मे ये बजट अनुमान 15 फरवरी तक पेश किये जाते हैं। जिला परिषद म भी इन सस्थाओं को सौंपे गय वैधानिक कर्त्तव्यो का पालन करन हेतु आवश्यक सेवाओं क लिए तथा लिए गय ऋणो क मूलधन की किश्तो एव ब्याज के मुगतान के लिए बजट म प्रावधान करना अनिवार्य है। जिला परिषद् के बजट म 10,000 रु का अन्तिम शेष होना चाहिए। जिला परिषद अपना बजट पास करने के पश्चात इस राज्य सरकार

के पास 28 फरवरी तक भेजनी है। राज्य सरकार जिला परिषद् के बजट मे आवश्यक होने पर सशोधन प्रस्तुत कर सकती है। राज्य सरकार द्वारा बजट जिला परिषद् को वापस लौटाने की अन्तिम तारीख 25 मार्च होती है। सुझाये गये सशोधनो पर जिला परिषद् विचार करती है आवश्यक समझे जाने पर सशोधन बजट मे सम्मिलित किये जाते है। इस प्रकार स्पष्ट है कि राज्य सरकार द्वारा प्रस्तुत सुझाव जिला परिषद स्वीकार करे, यह आवश्यक नही है।

पचायत की भांति पचायत समिति और जिला परिषद भी एक शीर्ष से दूसरे शीर्ष मे राशियो का पुनर्विनियोजन करने के लिये सशक्त है। लेकिन अधिनियम मे ऐसे पुनर्नियोजन के लिये निम्नलिखित शर्ते पचायत समिति एव जिला परिषद स्तर पर रखी गई है[10]

1. सामुदायिक विकास स्कीमेटिक बजट के अतिरिक्त किसी भी मुख्य शीर्ष से दूसरे शीर्ष म राशियो का स्थानान्तरण नही किया जा सकता।
2. सामुदायिक विकास स्कीमेटिक बजट मे प्रवाहित राशियो का स्थानान्तरण अन्य विभागो की योजनाओ के लिये, चाहे वे उसी मुख्य शीर्ष मे क्यो न हो, नही किया जा सकता।
3. कोई भी योजना, सस्था और सेवा आदि, जिनका निष्पादन, सधारण और जिनके लिये भुगतान किया जाना पचायत समिति, जिला परिषद के लिए आवश्यक हो, बिना प्रावधान के नही रहनी चाहिए।
4 सामुदायिक विकास स्कीमेटिक बजट मे, निम्न शर्तो के अधीन रहते हुए पचायत समिति की आवश्यकताओ के अनुरूप सशोधन किये जा सकते है
   (अ) आवर्तक एव अनावर्तक ऋण एव ऋण के अतिरिक्त अन्य राशि तथा कर्मचारी वर्ग पर होने वाले व्यय की निर्धारित अधिकतम सीमा म सशोधन नही किये जा सकते।
   (ब) उत्पादक कार्यक्रमो के लिये निर्धारित राशिया अनुत्पादक कार्यक्रमो के काम मे नही ली जा सकती।
   (स) ऋण राशियो का अनुदान के रूप म उपयोग नही किया जा सकता और इसी भांति अनुदान राशियो क उपयोग ऋण के रूप मे नही किया जा सकता।

सरकार द्वारा जो राशिया पचायत समिति/जिला परिषद के पी डी. एकाउन्ट मे स्थानान्तरित की जाती हैं उन्हे उसी वित्तीय वर्ष मे खर्च करना अनिवार्य नही है। राशि पूरी खर्च न होने पर भी अवशिष्ट राशि राज्य सरकार

को वापस नहीं होनी है। ये राशि सरकार द्वारा उसी समय खर्च में दिखा दी जानी है। पंचायती राज संस्थाएं इन राशियों को अपनी इच्छानुसार वित्तीय वर्ष के बिना प्रतिबन्ध के कभी भी खर्च कर सकती हैं।

## पंचायती राज संस्थाओं की आय के साधन -

## ग्राम पंचायत के आय के स्रोत

प्रत्येक पंचायत एक पंचायत कोष स्थापित एवं संधारित करती है। इस कोष में पंचायत की सम्पूर्ण आय जमा की जाती है। ग्राम पंचायत के आय के साधन निम्नलिखित हैं

**1 राज्य सरकार द्वारा अनुदान**

(अ) जनसंख्या के आधार पर दो रुपये पचास पैसे प्रति व्यक्ति की दर से राशि, सभी पंचायतों को सरकार अनुदान के रूप में देती है। यह अनुदान ग्राम पंचायत को अपने संस्थापन व्यय के लिए दिया जाता है।

(ब) जिस ग्राम पंचायत में सरपंच और 80 प्रतिशत पंचों का चुनाव सर्वसम्मति से होता है, उस पंचायत को उसके कार्यकाल के लिए जनसंख्या के आधार पर प्रति वर्ष प्रति व्यक्ति 25 पैसे अतिरिक्त अनुदान राज्य सरकार द्वारा दिया जाता है।

**2 लगाये गये करों से आय**

पंचायतों को कुछ कर लगाने का अधिकार दिया गया है। राज्य सरकार द्वारा निर्धारित नियमों और आज्ञाओं के अधीन ग्राम पंचायत निम्नलिखित में से एक या अधिक कर लगा सकती है

(अ) उन व्यक्तियों की इमारतों पर कोई कर, जो ऐसी दर से अधिक न होगा, जो निर्धारित की जाए,

(ब) पंचायत क्षेत्र में उपयोग या खपत के लिए लाये गए पशुओं या सामान अथवा दोनों पर चुंगी लगाना।

(स) कृषि के प्रयोजनार्थ प्रयुक्त गाड़ियों के अतिरिक्त अन्य गाड़ियों पर कर लगाना।

(द) तीर्थ यात्री कर लगाना।

(इ) पंचायत क्षेत्र के अन्दर पीने के पानी के प्रबन्ध के लिए कर लगाना।

(ई) राज्य सरकार की पूर्व स्वीकृति से कोई अन्य कर जिसके लिए संविधान के अन्तर्गत राज्य में लगाने की शक्ति राज्य विधान सभा को हो। और,

(उ) वाणिज्यिक फसलो पर कर (इसम केवल मि
और मूगफली ही सम्मिलित किये गये है, अन्य

*यहा यह बताना आवश्यक है कि पचायत को सामुदायिक सेवा के लिए* विशेषकर लगाकर आय बढाने का भी अधिकार है। पचायत, पचायत क्षेत्र के वयस्क पुरुषो पर, उक्त क्षेत्र के निवासियो के लिए ग्राम उपयोग के किसी भी सार्वजनिक कार्य के निर्माण के लिए कोई विशेष कर लगा सकती है। लेकिन इसम शर्त यह है, कि पचायत किसी भी व्यक्ति की स्वेच्छा से श्रम करने के बदल म या अपनी ओर से किसी दूसरे व्यक्ति द्वारा श्रम करा देने पर, इस कर से मुक्त कर सकती है।

3 शुल्क या जुर्माने से आय

(अ) मवेशी खानो (Cattle pound) से आय।
(ब) प्रशासनिक मामलो मे जुर्माने।
(स) सुलभ की गई सेवाओ के लिए शुल्क।
(द) चरागाहो से आय।
(ई) भूमि के अस्थायी उपयोग के लिए शुल्क।
(उ) पचायतो को हस्तान्तरिक तालाबो से सिचाई करने वालो से वसूलिया।
(ऊ) तालाबो मे मत्स्यपालन तथा उनको ठेके पर देना।
(ए) आबादी भूमि का विक्रय।
(ऐ) ऋण अथवा भेंट के रूप म प्राप्त समस्त रकम।

पचायतो के पास आय का एक और स्रोत है। सरकार न प्रत्येक पचायत को खेती के लिए 15 बीघा भूमि दी है। उस भूमि का विकास करके पचायत उससे आय कर सकती है। कुछ पचायतो ने इस भूमि का अच्छा लाभ उठाया है।

पचायत के कर की बकाया भू-राजस्व की भाति वसूल किये जाने की व्यवस्था है। कोई भी कर अनिवार्य प्रकृति का नही है। अर्थात यह पचायत की इच्छा पर निर्भर करता है कि कौनसा कर लगाये और कौनसा नही। इसका परिणाम यह हुआ है कि अधिकतर पचायतो न कोई भी कर लगाया ही नही है।

## पचायत समिति की आय के स्रोत

पचायत समितियो के आय के निम्नलिखित साधन है[6] .

190 कि

## करो की वसूली

एक तो पचायता राज सस्थाग्रा द्वारा कर ही क

इनकी वसूली का गति ग्र यधिक मद होना ह । पचायत समित क करा का वसूल राजस्व एजन्सा क माध्यम स की जाती है । जबकि पचायता को ग्रपन करा का वसूली स्वय ही करनी पडता ह पचायत समितियो द्वारा लगाय गय करा की वसूली लगभग 50 प्रतिशत ्ा होती है । जबकि पचायता की स्थिति इसस भा ग्रधिक ग्रसन्तोषप्रद है । सादिक ग्रला प्रतिवेदन द्वारा करो की वसूलिया म धीमा गति क निम्न कारण बताय गये है[8]

1 ग्रामतौर पर लागा का प्रतिक्रिया करा क बारे म ग्रनुकूल नहा है क्याकि मिलन वाल लाभा स इन करो का कोई प्रत्यक्ष सम्बन्ध नही है

2 कई मामला म करा का निर्धारण बहुत गलत तरीके स किय जान क कारण उनकी वसूली म देरी लगती ह ।

3 पचायत समितिया क करा की वसूली म राजस्व ग्रधिकारी कोई रुचि न ी दिखात ।

4 किसी चीज का कुर्क करन या बेचन का शक्ति ता पचायत म निहित है किन्तु उनके पास ग्रब तक कर राशि का वसूली करने के लिए कमचारिया का ग्रभाव है । ग्रत पचायत ग्रपनी शक्तिया का उपयाग करने म हमेशा हिचकिचाती र ी है या राजस्व ग्रौर पुलिस एजेन्सियो के सहयाग क ग्रभाव म वे उन शक्तिया का प्रयाग नही कर सकती है ।

सादिक ग्रला समिति एव व्यास समिति दोना न यह पाया कि पचायत ग्रौर पचायत समिति द्वारा कर लगाया जाना ग्रनिवाय नही होन क कारण य सस्थाए सामा यत करारोपण क सम्बन्ध म उदासीन रही है । यह ग्ररुचि विशष कर इन सस्थाग्रा का निर्वाचका क ग्रत्यन्त समीप हान के कारण है । इन सस्थाग्रा क सदस्य व पदाधिकारी मतदाताग्रो को नाराज करना उचित नही मानत । लागा द्वारा स्थानीय सस्थाग्रा के करा का विरोध किय जाने का एक कारण यह भा है कि लगाय गये करो का सावजनिक लाभो स सम्बद्ध करन का प्रय न न । किया जाता है । यह सब विदित ह कि कर लगान पर लागा की प्रतिक्रिया ग्रनु कूल नही होना ग्रौर यह एक ग्रप्रिय काय भी है किन्तु यदि लोगा को यह ग्रहसास करा दिया जाय कि करा क ग्रनुपात म ही उन्ह प्रत्यक्ष लाभ भी मिलग ता निश्चय ही करा के विरोध म पर्याप्त कमी ग्रा जायगी ।

कुछ करा का ग्रनिवाय प्रकृति का कर दिया जावे ता इन सस्थाग्रा का कर लगान सम्ब धा दुविधा का निवारण हो सकता ह । कुछ करा को ग्रनिव य

करने के लिए मादिक अली प्रतिवेदन और व्यास प्रतिवेदन में भी सुझाव प्रस्तुत किये हैं। कर लगान की शक्ति सुदूर स्तर पर कर देने से भी कुछ लाभ हो सकता है। इन तरीकों के अपनाने से करारोपण सम्बन्धी दुविधा दूर होगी, इन संस्थाओं की न्यूनतम आय निश्चित होगी और राज्य के सभी क्षेत्रों में समान कर-नीति का सूत्रपात होगा।

पंचायती राज संस्थाओं की आय के सम्बन्ध में व्यास समिति प्रतिवेदन के कुछ महत्त्वपूर्ण सुझाव निम्नलिखित हैं

1. पंचायतों को दी जाने वाली 20 पैसे प्रति व्यक्ति की दर से राजकीय अनुदान को समाप्त किया जावे क्योंकि यह सचिव के वेतन के लिए दिया जाता था और अब पंचायतों को सचिव सम्बन्धी सेवाएं ग्राम सेवक कम-सचिव प्रदान करता है जिसके वेतन का भुगतान पंचायत समिति द्वारा किया जाता है।
2. वन राजस्व में पंचायतों का 10 प्रतिशत हिस्सा हो।
3. आबादी भूमि बेचने की शक्ति पंचायत से छीन ली जावे।
4. पंचायत स्तर पर गृह कर, रोशनी कर, जल कर, चुंगी, वाहन कर और पशुओं के बिक्री कर को अनिवार्य प्रकृति का कर दिया जावे।
5. पंचायत समिति के इस समय के सभी ऐच्छिक कर लगाने की शक्तियां वो यथावत रखा जावे।
6. पंचायत समिति स्तर पर शिक्षा कर व व्यवसाय कर अनिवार्य कर दिये जावें।
7. जिला परिषद की अपनी स्वयं की कुछ आय के साधनों संबंधी सुझाव दिये गये। इस स्तर को शक्तिशाली बनाने पर ऐसा किया जाना आवश्यक होगा।

**पंचायत निधि**

प्रत्येक पंचायत के लिये "पंचायत निधि" के नाम से एक निधि की स्थापना एवं उसका संधारण किया जाता है। अनुदानों, ऋणों, करों, शुल्कों आदि साधनों और चन्दों से पंचायतों को मिलने वाली समस्त राशि "पंचायत निधि में जमा की जाती है। पंचायतों के कर्त्तव्यों से सम्बन्धित मामलों पर होने वाले प्रभारों और व्ययों की पूर्ति हेतु इस 'पंचायत निधि' में से रुपया निकाला जाता है। पंचायत निधि सरकारी कोषागार या उप कोषागार या डाक घर बचत बैंक या राज्य सरकार द्वारा अनुमत अनुसूचित बैंक में रखी जानी चाहिये। पंचायत में होने वाले फुटकर खर्चे के लिए 20 रु० तक अथवा यदि

सरपच के मुख्यावास पर बैंक कोषागार (ट्रेजरी) अथवा पोस्ट आफिस आदि नहीं हो तो वह अपने पास अथवा स्थानीय साहूकार के पास 100–00 रु० तक की अनुदान राशि पचायत कोष से रख सकता है जो कि पचायत निधि म ही बिल के जरिए निकाली जाएगी।

## पचायत समिति/जिला परिषद निधि

पचायतो की भांति पचायत समितियो और जिला परिषदो को भी क्रमश पचायत समिति निधि या जिला परिषद निधि की स्थापना करनी होती है और उसका सधारण करना होता है विभिन्न साधनो से प्राप्त राशि इस निधि म जमा कराई जाती है। पचायतो की तरह इन्ह अपना रुपया डाक घर बचत बैंक या किसी अनुसूचित बैंक म जमा नही करा कर बजाय सरकारी कोषागार या उप कोषागार म जमा कराने की व्यवस्था है। राज्य सरकार अनुदानो या ऋणो के रूप म राशियो कोषागारो या उप कोषागारो म इन सस्थाओ के वैयक्तिक खातो (पी० डी० एकाउण्ट) म स्थानान्तरित करती ह। पचायत समितियो या जिला परिषदो को अन्य साधनो से जो प्राप्तिया होती है उन्ह भी पी० डी० एकाउन्ट म जमा कराया जाना अनिवार्य है। जिला परिषद के सचिव एव पचायत समिति के विकास अधिकारी बिलो के आधार पर चैक जारी कर पी० डी० एकाउन्ट म से रकम निकालते है।

## पचायती राज सस्थाओ की लेखा व्यवस्था

पचायत स्तर पर वित्त प्रशासन का बहुत सा कार्य सरपच को सौंपा गया है। वह पचायत का हिसाब ठीक प्रकार से रखने के लिए उत्तरदायी है। वही पचायत की ओर से सब भुगतान करता है और सभी राशिया प्राप्त करता है। वह पचायत निधि का सुरक्षित रखने के लिए जिम्मेदार है। पचायत स्तर पर सभी लेनदेन बिना देरी के हिसाब म ले लिये जाने चाहिए। रोकड बही और अन्य बहियो म जो भी प्रविष्टिया हो उनसे सम्बन्धित सभी उचित रसीदें और वाउचर साथ रहे। पचायत के लिए निम्न हिसाब की बहिया निर्धारित की गई है।[11]

1 रोकड बही (Cash Book),
2 खाता बही (Ledger),
3 राजस्व रजिस्टर (Revenue Register), और
4 स्टॉक रजिस्टर (Stock Register)।

पचायत के लिए किसी अधिकारी को हिसाब सम्बन्धी या अन्य प्रकार का सावधिक विवरण भेजना आवश्यक नही है। सरपच के लिए यह आवश्यक है

कि वह प्रति माह हिसाब की बहियां वाउचरों और रसीद की पुस्तकों के साथ हिसाब का मासिक ब्यौरा पचायत की बैठक में विचारार्थ प्रस्तुत करे। पचायत अपने सम्मुख पेश किये गये आवश्यक रिकार्ड और रजिस्टरों आदि की जाच करने के पश्चात एक सकल्प द्वारा मासिक हिसाब स्वीकार करती है।

पचायत समिति द्वारा निम्न हिसाब पुस्तकों का रखा जाना आवश्यक है

1 रोकड बही
2 प्राप्तियां और व्यय का वर्गीकृत सक्षेप
3 सामान्य खाता बही (Ledger)।
4 माग वसूली रजिस्टर
5 निर्माण कार्यों का रजिस्टर
6 ऋण प्रत्याशोधन का रजिस्टर
7 स्थायी अग्रिम (Imprest) का रोकड बही
8 विनियोजन रजिस्टर
9 सहायतार्थ अनुदान का रजिस्टर और
10 प्रत्याभूतियों का रजिस्टर।

जिला परिषद् द्वारा निम्न हिसाब पुस्तक रखी जाती है

1 रोकड बही, और
2 सामान्य खाता बही (Ledger)।

पचायत समिति में हिसाब के बही खातों को भली भाति रखने की जिम्मेदारी विकास अधिकारी की है। जिला स्तर पर यह कार्य जिला परिषद् का सचिव करता है। इन सस्थाओं द्वारा किये गये सभी लेन देनों को बिना विलम्ब के बही खाता में दर्ज कर दिया जाना चाहिये। रोकड बही की प्रविष्टियों की सपुष्टि के प्रमाण स्वरूप समुचित वाउचर और रसीदें होना आवश्यक है। समस्त प्राप्तियों और व्ययों का वर्गीकरण विभिन्न निर्धारित शीर्षों और उपशीर्षों के अन्तर्गत आयोजना और आयोजना भिन्न तथा आवर्तक और अनावर्तक के रूप में किया जाना चाहिये।

पचायत समिति को अपने हिसाब का त्रैमासिक विवरण निर्धारित प्रपत्र में जिलाधीश को भेजना होता है। विकास अधिकारी द्वारा जिला स्तर के सम्बन्धित अधिकारी के पास भी व्यय का त्रैमासिक विवरण भेजना अनिवार्य है। पचायत समिति द्वारा हिसाब का हर छठे महीने मिलानवाचन किया जाना आवश्यक है। वर्ष के अन्त में निर्धारित प्रपत्र में हिसाब का वार्षिक विवरण जिला

विकास अधिकारी के माध्यम से विकास विभाग को पेश किया जाता है। जिला परिषद द्वारा भी हिसाब का त्रि मासिक और वार्षिक विवरण निर्धारित प्रपत्र म विकास विभाग को प्रस्तुत करना होता है। जिला परिषद द्वारा भी हर छठे महीने हिसाब का निरीक्षण परीक्षण किया जाना चाहिये।

**अकेक्षण**

अकेक्षण वित्तीय प्रशासन का महत्त्वपूर्ण अग है। यह प्रशासन पर पर्यवेक्षण और नियत्रण को सुगम बनाता है। इसके माध्यम से पिछले खर्चे पर निगाह रखते हुए भविष्य मे किये जाने वाले खर्चे पर भली प्रकार सुधार किया जा सकता है। अवधानिक और अनुपयुक्त व्यय पर नियत्रण मे लेखा परीक्षण स सहायता मिलती है।

पचायती राज सस्थाओ का अकेक्षण का काय स्थानीय निधि लेखा परीक्षण विभाग द्वारा किया जाता है। यह एक स्वायत्तता प्राप्त विभाग है। राजस्थान सरकार ने इसका निर्माण इस उद्देश्य से किया था कि स्थानीय स्व यत्त सस्थाओ के लेखे परीक्षण मे कुछ भिन्न नीति और दृष्टिकोण की आवश्यकता होती है। अर्थात् इस काय के लिये इस सस्था पर पूर्णतया आश्रित नही रह सकते जो कि सरकारी विभागो का लेखे परीक्षण का काय करता है। स्थानीय निधि लेखा परीक्षक अपने अधीनस्थ कर्मचारियो की सहायता से ग्राम पचायत पचायत समितिया और जिला परिषदो के लेखे का परीक्षण के अकेक्षण महालेखापाल का कार्यालय नमूने के रूप मे जाच करता है। पचायत समितियो और जिला परिषदो का लखा परीक्षण काय इनके मुख्यालय पर किया जाता है। सन् 1959 तक ग्राम पचायतो का लेखा परीक्षण सम्बन्धित ग्राम पचायत के मुख्यालय पर किया जाता था। 1960 मे ग्राम पचायतो की सख्या अत्यधिक बढ जाने के कारण अब पचायतो के रिकार्ड को सम्बन्धित पचायत समिति मुख्यालय पर मगवाकर वही लेखा परीक्षण का काय सम्पन्न किया जाता है।

अकेक्षण क पश्चात् परीक्षण म एकत्रित की गई सूचना के आधार पर लखा परीक्षण प्रतिवेदन तैयार की जाती है। लेखे म पाई गई अनियमितताओ का उल्लेख प्रतिवेदन म कर दिया जाता है। प्रतिवेदन की प्रतिया सम्बन्धित सस्थाओ को और जिला विकास अधिकारी को भेजी जाती है। सम्बन्धित सस्था का दायित्व है कि लेखा परीक्षण प्रतिवेदन पर विचार करे और दो माह के अन्तगत प्रतिवेदन का उत्तर दे। प्रतिवदन म उल्लिखित त्रुटियो और अनियमितताओ का सम्बन्धित सस्था द्वारा दूर करना चाहिये। प्रतिवेदन का उत्तर एक एक आइटम के अनुसार देना होता है। उत्तर की प्रति परीक्षक क कार्यालय

मे भेजी जाती है। किसी अधिकारी या चुने हुए प्रतिनिधि की घोर असावधानी व दुराचरण के कारण गैर-कानूनी भुगतान या वसूली मे कमी अथवा सस्था को होने वाली अन्य हानि के लिये उत्तरदायी होने पर सम्बन्धित राशि सरचार्ज के रूप मे वसूल करने के आदेश जारी करने की व्यवस्था है। इस प्रकार उत्तरदायी ठहराये जाने वाले व्यक्ति से वसूली की आज्ञा के विरुद्ध राज्य सरकार या दीवानी न्यायालय के सम्मुख अपना आवेदन प्रस्तुत कर सकते हैं।

जिला विकास अधिकारी पर पचायती राज सस्थाओ द्वारा लेखा परीक्षण प्रतिवेदन की अनुपालना का दायित्व है। उसका यह कर्त्तव्य है कि वह समय समय पर यह देखे कि लेखा परीक्षण प्रतिवेदन मे बताई गई अनियमितताओं के सम्बन्ध मे सम्बन्धित सस्थाए तुरन्त कार्यवाही करके उन्हे सुधारे।

विकास विभाग मे कुछ जाच दल है जो समय समय पर पचायत समितियो और जिला परिषदो के हिसाब की जाच करते हैं और उन्हे आवश्यक सुझाव देते है। विकास विभाग द्वारा पचायत समिति वार लेखे रखने की व्यवस्था है। विभाग द्वारा ऋणो का हिसाब रखा जाता है।

स्थानीय निधि अकेक्षण विभाग की वार्षिक प्रतिवेदनो के अध्ययन से निम्नलिखित मुख्य तथ्यों का पता चलता है [12]

1. पचायत समितिया और जिला परिषदो के अकेक्षण प्राय विविध रूप मे होते है। ग्राम पचायतो के अकेक्षण मे विलम्ब देखने को मिलता है।
2. पचायती राज सस्थाओ मे प्रत्येक स्तर पर राशि के दुरुपयोग और अपहरण के बहुत से मामले सामने आए हैं।
3. तीनो ही स्तर पर वित्तीय स्थिति दयनीय है।
4. इन सस्थाओ द्वारा किये गये कार्यों मे आमतौर पर अधिनियम, कानून और उपकानून तोडने के मामले देखने को मिलते हैं। कुछ सस्थाए तो अनियमितता के सम्बन्ध मे बता दिये जाने के पश्चात् भी बार-बार दोहराती रहती है।
5. निर्माण कार्यों की स्थिति दयनीय है।
6. उधार देने के लिये प्राप्त राशि को सही रूप से प्रयोग मे नही लिया जाता, उधार दिये धन के उगाहने के प्रयत्न नही किये जाते और कभी-कभी राशि न तो लोगो को उधार के रूप मे दी गई और न ही राज्य सरकार को वापस लौटाई गई।
7. सरकार से प्राप्त अनुदान का उचित वितरण नही किया गया।

8 अनेकों निर्माण व अन्य कार्यों के लिय दी गइ अग्रिम राशि का कोइ लेखा जोखा नहीं है ।

9 अकेक्षण प्रतिवेदन की अनुपालना म आम तौर से विलम्ब होता है । यहा तक कि कई सस्थाओ के दस पद्रह वप पुरानी अनियमितताओ के सम्ब ध म अभी तक भी लिखा जा रहा है ।

10 पचायत समितियो के कायक्रम जसे नसरी कृषि फाम सिचाइ की योज नाए आदि आमतौर स घाटे मे रहत ह ।

## सदभ


1 क वेंकटारमन लोकल फाइनस इन परसपेक्टिव एशिया पब्लिशिग हाऊस 1965 पृष्ठ–1 ।

2 सादिक अली प्रतिवेदन पृष्ठ 136 ।

3 उपरोक्त ही पृष्ठ 136–37 ।

4 उपरोक्त ही पृष्ठ 136 ।

5 रविन्द्र शर्मा पूर्वोक्त पृष्ठ 77–90 ।

6 सादिक अली प्रतिवेदन पृष्ठ 137 ।

7 उपरोक्त ही पृष्ठ 137 ।

8 उपरोक्त ही पृष्ठ 147

9 आर० व्यास पूर्वोक्त पृष्ठ 89–111 ।

10 सादिक अली प्रतिवेदन, पृष्ठ 162–63 ।

11 उपरोक्त ही पृष्ठ 160 61 ।

12 देखिये राजस्थान स्थानीय निधि अकक्षण राजस्थान सरकार वार्षिक प्रतिवेदन वष, 1965 स 1980 तक ।


□

# 13

# पंचायती राज पर नियंत्रण एवं पर्यवेक्षण

भारत में ग्रामीण स्थानीय स्वायत्त शासन संस्थाएं राज्यों की व्यवस्थापिकाओं द्वारा बनाए गये कानूनों के अन्तर्गत काम करती हैं। संसार के सभी देशों में स्थानीय स्वायत्त शासन संस्थाओं के अधिकार और कार्य क्षेत्र कानून द्वारा परिभाषित किये जाते हैं। राज्य या केन्द्रीय सरकार इन पर नियंत्रण रखती है जिससे ये संस्थाएं अनुशासन में रहते हुए कुशलता का एक स्तर बनाए रख सकें। नियंत्रण के साधन भिन्न-भिन्न हो सकते हैं, पर संसार के सभी देशों में स्थानीय स्वायत्त शासन संस्थाओं पर नियंत्रण की प्रथा है।[1]

## नियंत्रण एवं पर्यवेक्षण का औचित्य

इन संस्थाओं पर नियंत्रण को अनेक आधारों पर उचित ठहराया गया है।[2] एक तो ग्रामीण जनता को भारत में विदेशी शासन के कारण इस स्तर पर प्रजातांत्रिक संस्थाओं में काम करने का अनुभव नहीं रहा है, इसके अतिरिक्त ग्रामीण अशिक्षा, संकुचित ज्ञान और स्थानीय निहित स्वार्थ इन्हें एक स्तर से ऊपर नहीं उठने देता है।[3] ये संस्थाएं अपने सीमित साधनों के कारण विशेषज्ञों की सेवाएं उपलब्ध नहीं करा सकती हैं। जनता के अत्यन्त निकट होने से ये संस्थाएं कर लगाने में हिचकती हैं। परिणामस्वरूप हमेशा वित्तीय कठिनाई का सामना करती रहती हैं। राज्य सरकार इन्हें वित्तीय सहायता प्रदान करती है। फलस्वरूप राज्य सरकार यह अवश्य देखना चाहेगी कि इन संस्थाओं द्वारा धन का दुरुपयोग या अपव्यय तो नहीं किया जा रहा है। इन संस्थाओं को राष्ट्रीय महत्त्व के भी अनेक कार्य सौंपे गए हैं। प्राथमिक शिक्षा और जन स्वास्थ्य एसे महत्त्व के विषय हैं जिनकी तरफ से सरकार आंख मूंद कर नहीं बैठ सकती। कुशलता का न्यूनतम स्तर बनाए रखने, और कार्य की एकरूपता की दृष्टि से भी राज्य की दखल आवश्यक है। नियंत्रण से भूल न केवल भूल प्रारम्भिक अवस्थाओं में ही सुधार दी जाती है बल्कि इसमें प्रशिक्षण एवं मार्गदर्शन भी होता रहता है। इन संस्थाओं के बजट निर्माण पर दृष्टि रखी जाती है। इनकी

आय व व्यय की जाच की जाती है। स्थानीय वित्त अंकेक्षण विभाग के कर्मचारी इनके लेखो की जाच करते हैं। जाच व नियंत्रण अधिकारी इन संस्थाओ के अच्छे मार्गदर्शक हो सकते है। इन संस्थाओं के कर्मचारियो और जन प्रतिनिधियो को समय-समय पर कानून व नियमो से अवगत कराते हुए प्रशासनिक स्तर बनाए रखने के लिये सिखाया जा सकता है।

## नियंत्रण व पर्यवेक्षण के तरीके

पचायती राज संस्थाओ पर नियंत्रण के अनेक तरीके अपनाये गए है। नियंत्रण व पर्यवेक्षण चार प्रकार मे किया जाता है—1 संस्थागत, 2 प्रशासनिक, 3. तकनीकी और 4. वित्तीय। अधिनियमों मे नियंत्रण के लिये प्रावधान किये गए है। नियंत्रण और पर्यवेक्षण के तरीके का आगे विस्तार से वर्णित है।

### 1. संस्थागत नियंत्रण और पर्यवेक्षण

संस्थागत नियंत्रण और पर्यवेक्षण के अन्तर्गत वे सभी वैधानिक प्रावधान आते है जो इन संस्थाओ के निर्माण, सीमा, कार्य-क्षेत्र और सदस्यता सरचना सम्बन्धी किसी विशिष्ठ संस्था (सामान्यत सरकार या जिलाधीश) को शक्तियां आदि प्रदान करते है। इन संस्थाओ के नाम, क्षेत्र, और सदस्यता आदि महत्त्वपूर्ण चीजें है जो निर्धारित की जाती है। अर्थात इन संस्थाओ के अस्तित्व पर भी सख्त और निरन्तर नियंत्रण की व्यवस्था है। पचायती राज संस्थाए व्यवस्थापिका के द्वारा पारित अधिनियम के अन्तर्गत गठित हुई है। व्यवस्थापिका का इनके संस्थागत ढाचे पर पूरा अंकुश है। इस नियंत्रण का निम्न बिन्दुओ पर अध्ययन किया जा सकता है .

#### (अ) क्षेत्र

पचायती राज संस्थाओं के भौगोलिक क्षेत्र का निर्धारण राज्य की सरकार करती है। ये संस्थाए स्वय विकसित न हो कर राज्य की व्यवस्थापिका के द्वारा पारित अधिनियम के अधीन राज्य द्वारा गठित हैं। ग्राम पचायतो के नाम और क्षेत्र के विषय मे सरकार के जिले स्तर के अभिकरण को निर्णय लेना होता है। सरकार के पास पचायत समिति और जिला परिषद के क्षेत्र के सबध मे इतनी छूट नही है जितनी ग्राम पचायत के सबध मे है।[1] पचायत के संबंध मे अधिनियम मे "ग्राम" या "ग्राम समूह" शब्द परिभाषित नहीं है। फिर पचायतो की सीमा मे आर्थिक विकास और नगरीय विस्तार के कारण समय-समय पर परिवर्तन करना होता है। मध्य व उच्च स्तरीय संस्थाओं की सीमा मे इतने अधिक परिवर्तन की आवश्यकता नही होती। फिर भी प्रशासनिक दृष्टि से हाल ही मे राजस्थान मे 26 जिलो के स्थान पर 27 बना दिये गये है। परिणाम

**(द) पचायती राज कर्मचारियों पर नियत्रण**

राजस्थान म पचायती राज स थाओ के कमचारियो पर नियत्रण के लिए अधिनियम म अनेक प्रावधान है।[6] विभिन्न स्तर पर कायरत कमचारियो की सख्या भर्ती प्रशिक्षण सेवा दशाओ आदि पर सरकार का नियत्रण है। पचायती राज कमचारियो को दो भागो म बाटा जा सकता है—एक तो वे जो सरकारी कमचारी ह लेकिन पचायती राज सस्थाओ मे प्रतिनियुक्ति पर आते है और दूसरे वे जो पचायती राज सस्थाओ के स्वय के द्वारा नियुक्त किय हुए होते है। वे कार्मिक जिनकी नियुक्ति भी पचायती राज सस्थाए करती ह और जिनका वेतन तक ये सस्थाए अपने पास से देती है उनकी सख्या, सेवा दशाए आदि भी सरकार द्वारा ही निर्धारित की जाती है। ऐसा प्रावधान न केवल न्यूनतम सेवा स्तर बनाए रखन के लिय किया गया ह बल्कि इसके द्वारा समान स्तर के राज्य कमचारियो के वेतन भत्तो म समानता भी बनाए रखी जाती है। सम्पूर्ण पचायती राज मे ग्राम पचायत का पचायत सचिव और चपरासी के पदो पर नियुक्ति करने की छूट दी गई है लेकिन इस विषय म भी पद पर न्यूनतम योग्यता और वेतन की दर सरकार निर्धारित करती है। यहा यह बताना अनुप युक्त नही होगा कि राजस्थान म पचायतो द्वारा नियुक्त पूर्णकालिक या अल्प कालिक सचिव का शैक्षणिक योग्यता के अनुसार सरकार द्वारा वेतन श्रृखला निर्धारित की गयी है। लेकिन वेतन इतना कम निश्चित है कि पचायत सचिव के पद के लिय किसी व्यक्ति को प्रलोभित नही कर पाता है।

पचायती राज सस्थाओ पर नियत्रण के अन्य प्रकारो म इन सस्थाओ म सरकार द्वारा प्रतिनियुक्ति पर भेजे कमचारियो को वधानिक सुरक्षा प्रदान करना है। यह नियत्रण दो प्रकार का है प्रथम—पचायती राज स थाओ म प्रतिनियुक्ति पर भेजे कमचारियो की सेवा दशाएँ और नियम आदि बनाने के लिए राज्य सरकार सक्षम है और दूसरे—प्रतिनियुक्ति पर आए कमचारियो को पचायती राज सस्थाओ के अनुशासनात्मक और अन्य आदेशो के विरुद्ध पुन विचार के लिए प्रार्थना (Appeal) करने का अधिकार है। प्रतिनियुक्ति की शर्तें निश्चित करते समय राज्य सरकार द्वारा पचायती राज स थाओ से सम्मति नही ली जाती है। आज तक पचायती राज सस्थाए इस स्थिति म नहा ह कि वे अपनी पसन्द के कमचारियो को चुन सके। सरकार द्वारा निर्धारित (यहा अर्थों म थोपी गई) शर्तों पर उपलब्ध कराए गये कमचारियो को स्वीकार करने के अतिरिक्त पचायती राज सस्थाओ के पास अन्य कोई विकल्प नही है। राजस्थान म एक परम्परा का विकास हुआ है जिसके अन्तर्गत किसी पचायत समिति म

विकास अधिकारी के स्थान नरण के पूर्व सरकार वहां के प्रधान से सम्पर्क करती है। लेकिन प्रधानों का यह मानना है कि इस परम्परा से विशेष लाभ नहीं होता है क्योंकि प्रतिनियुक्ति पर आए कर्मचारियों पर उनका वास्तविक नियंत्रण नहीं होता। अभी तक राज्य में पंचायती राज सेवाओं सम्बन्धी दीर्घकालीन अच्छी नीति का अभाव पाया जाता है। प्रतिनियुक्ति पर आए कर्मचारी पंचायती राज संस्थाओं को सर्वश्रेष्ठ सेवा प्रदान करने के लिए बाध्य नहीं है। पंचायती राज संस्थाओं में प्रतिनियुक्ति पर आए बहुत से कर्मचारी इस काल को सजा अवधि (Pun shment period) मानते हैं और जैसे-तैसे समय व्यतीत करते हैं।

1960 के दशक के अन्त के वर्षों में मितव्ययता के नाम पर राजस्थान में पंचायती राज के अनेक पद सरकार द्वारा समाप्त कर दिए गए। सरकार का मितव्ययता का केवल एक तरफा दृष्टिकोण रहा और इसके साथ कार्यकुशलता के ह्रास पर तनिक भी ध्यान नहीं दिया गया। यहां तक कि विकास अधिकारी के पद से राजस्थान प्रशासनिक सेवा के अधिकारियों को हटाकर अधीनस्थ सेवाओं के अधिकारियों को इन पदों पर रखा गया। राजस्थान में पंचायती राज के पुनर्निर्माण के क्रम में हाल ही में पुनः कुछ पद सृजित किए गए और विकास अधिकारी के पद पर राजस्थान प्रशासनिक सेवा के अधिकारियों को नियुक्त करने का क्रम प्रारम्भ हुआ है।[7]

**(इ) अन्तर संस्थागत विवादों और मतभेदों पर नियंत्रण**

पंचायती राज संस्थाओं की भी त्रिस्तरीय और एक दूसरे से जुड़ी हुई व्यवस्था होने से समान स्तर पर और साथ ही भिन्न भिन्न स्तर की संस्थाओं के मध्य विवाद और मतभेद की अत्यधिक सम्भावना रहती है। इनमें निपटने के लिए अधिनियम में ही कुछ प्रावधान कर दिए गए हैं। कानून द्वारा राज्य सरकार पंचायती राज संस्थाओं के आपसी विवादों में अंतिम मध्यस्थ के रूप में कार्य करने के प्रावधान के अलावा उच्च संस्था अपने अधीन संस्थाओं के कार्यों का पुनर्निरीक्षण और समन्वय करती है। इससे सम्बन्ध के अंतर संस्थागत संघर्ष दूर करने में समुचित सहायता मिलती है। राजस्थान में जिला स्तर पर विशेष रूप से पंचायत समितियों के मध्य संघर्ष की सम्भावना अधिक है। लेकिन इसके लिए वर्तमान व्यवस्था ही समुचित सिद्ध हुई है और पंचायती राज संस्थाओं के मध्य कोई महत्वपूर्ण विवाद राज्य में सामने नहीं आया है।

**(ई) कागजों, अभिलेखों और सम्पत्ति पर नियंत्रण**

पंचायती राज संस्थाएँ एक सावयवी निकाय के रूप में एक पृथक इकाई के रूप में कार्य करती हैं। इनके विरुद्ध मुकदमा दायर किया जा सकता है और ये स्वयं मुकदमा दायर कर सकती हैं, संविदा कर सकती है और सम्पत्ति अर्जित एवं धारण कर सकती हैं। लेकिन इन संस्थाओं पर संस्थागत नियंत्रण की व्यवस्था की गई है ताकि राज्य सरकार इनके कागजों, सम्पत्ति, अभिलेखों आदि पर नियंत्रण रख सकें। इस प्रकार अनेक संस्थागत नियंत्रण के माध्यम हैं जिनमें कुछ प्रमुख निम्न हैं[8]

1. सरकार और इसके सार्वजनिक अधिकारियों को इन संस्थाओं के किसी भी अभिलेखों या दस्तावेज, जिनमें इन संस्थाओं की बैठकों की कार्यवाही का सत्यापित विवरण सम्मिलित है, मंगाने की शक्ति,
2. सरकार द्वारा नियुक्त और विधान द्वारा निर्धारित अधिकारियों को इनके कार्यालय, कार्यक्षेत्र और सम्पत्ति में "प्रवेश और निरीक्षण" की शक्ति,
3. विशिष्ट अधिकारियों को इनकी बैठकों में सम्मिलित होने और कार्यवाही में हिस्सा लेने की शक्ति, और
4. निर्धारित प्रपत्र पर वर्णन और सामयिक प्रतिवेदन (जिसमें वार्षिक प्रशासनिक प्रतिवेदन सम्मिलित है) मांगने की शक्ति।

उपरोक्त माध्यमों से सरकार इन संस्थाओं पर प्रशासनिक, तकनीकी और वित्तीय नियंत्रण स्थापित करने में सफल हुई है। ऐसा करना इसलिये आवश्यक है क्योंकि सरकार द्वारा इन संस्थाओं को बहुत से कर्मचारी, कार्य और वित्त उपलब्ध कराया जाता है। लेकिन सरकार और इसके विभागों पर समन्वय की कमी के कारण इन संस्थाओं से मांगे जाने वाले दस्तावेजों-प्रतिवेदनों में अत्यधिक दोहरापन होने से इन संस्थाओं का बहुत सा कार्य अनावश्यक रूप से बढ़ गया है।

**2 प्रशासनिक नियंत्रण**

पंचायती राज संस्थाओं पर प्रशासनिक नियंत्रण में "नीति" और "प्रशासन" दोनों पर नियंत्रण सम्मिलित हैं।[9] प्रशासनिक नियंत्रण का उद्देश्य ऐसी नीति और निर्णय को क्रियान्वित होने से रोकना है जोकि सम्बन्धित संस्था के प्राथमिक लक्ष्य और उद्देश्य के विरुद्ध हों। प्रशासनिक नियंत्रण मुख्यतः पंचायती राज संस्थाओं के गैर अधिकारी सदस्यों के विरुद्ध है। इस नियंत्रण की बागडोर न केवल राज्य सरकार के हाथ में है बल्कि सरकार के अनेक अधि-

मे 53 म से केवल 2 प्रस्तावो को ही निरस्त करना सरकार ने उचित माना (तालिका 13 1)। इस प्रकार यह कहा जा सकता है कि सरकार प्रस्तावो की पूरी जाच करती है और बहुत ही आवश्यक होने पर वह इस शक्ति का प्रयोग करती है।

## तालिका–13 1

राजस्थान म पचायत समिति प्रस्तावो को निरस्त करना

| क्रम सख्या | वर्ष | पचायत समिति द्वारा स्वीकृत प्रस्तावो की सख्या जिन्हे जिलाधीश द्वारा निरस्त करने की सिफारिश की गई। | सरकार द्वारा निरस्त किये गए प्रस्तावो की सख्या। |
|---|---|---|---|
| 1 | 1963 | 106 | एक भी नही |
| 2 | 1964 | 109 | ,, ,, |
| 3 | 1965 | 123 | 19 |
| 4 | 1966 | 53 | 2 |
| | योग | 391 | 21 |

स्रोत इकबाल नारायण पचायती राज एडमिनिस्ट्रेशन, इण्डियन इन्स्टिट्यूट आफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन, 1970, पृष्ठ 83।

**(स) सदस्यो और पदाधिकारियो को पद मुक्त करना .**

राजस्थान म अधिनियमो मे यह प्रावधान है कि आवश्यक होने पर सरकार पचायती राज सस्थाओ के सदस्यो और पदाधिकारियो को पद से हटा सकती है। इस प्रावधान का प्रमुख उद्देश्य यह है कि इससे ऐसे सदस्यो और पदाधिकारियो पर अनुशासनात्मक कार्यवाही की जाए जो कानून और नियम स कार्य करने से अस्वीकार कर दें। अर्थात् इस प्रावधान से व्यक्तियो पर नियत्रण है, पूरी सस्था पर नही।

राजस्थान म सरपच, उप-सरपच, प्रधान, उप-प्रधान, प्रमुख, उप-प्रमुख, पचायत समिति और जिला परिषद के सामान्य सदस्यो के विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्यवाही की व्यवस्था है। यदि समुचित जाच के पश्चात् यह निश्चित हो जाता है कि इन्होने जान-बूझ कर अधिनियमो के प्रावधान, नियम और व्यवस्था का उल्लघन किया हो या दुराचार के दोषी पाये जायें, अपने कर्त्तव्य की उपेक्षा करते हैं या उन्होने निरन्तर कार्य करना बन्द कर दिया हो तो उन्हे पद मुक्त किया जा सकता है।

राजस्थान मे इस शक्ति के प्रयोग का अधिकार पचायत एव ग्रामीण विकास विभाग मे निहित है। विकास विभाग यह कार्य जिलाधीश और उप-जिला विकास अधिकारी के माध्यम से करवाता है।

इस प्रकार राज्य मे कार्यपालिका को पचायती राज सस्थाओ के सदस्यो और पदाधिकारियो पर अनुशासनात्मक अनेक शक्तिया दी गई है। लेकिन तालिका 13 2 से यह स्पष्ट होता है कि सदस्यो और पदाधिकारियो के विरुद्ध मामले तो बहुत दर्ज होते है लेकिन उनकी तुलना मे बहुत कम सख्या म सदस्या या पदाधिकारियो को दोषी पाया गया है। अक्टूबर 1959 से जून 1966 तक कुल 3967 सदस्यो या पदाधिकारियो के खिलाफ सरकार को शिकायते प्राप्त हुई जिनमे से 2191 मामलो मे कोई सच्चाई नही पाकर *प्राथमिक जाच के पश्चात् उन मामलो को बन्द किया गया* और 386 मामले पूर्ण जाच के बाद सही नही होने से बन्द किये गय। कुल 59 सरपच या उप-सरपचो को इस दौरान पद मुक्त किया गया।

## तालिका 13 : 2

राजस्थान मे गैर-अधिकारियो के विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्यवाही
अक्टूबर 1959—जून 1966

| क्र सख्या | कार्यवाही की प्रकृति | मामलो की सख्या |
|---|---|---|
| 1. | अनुशासनात्मक मामले प्राथमिक जाच के बाद बन्द किये | 2191 |
| 2. | सरपच और उपसरपच पद मुक्त किये गए | 59 |
| 3 | सदस्यता रिक्त होने की घोषणा की गई | 16 |
| 4 | जाच मे जो कुछ पाया उसे रिकार्ड किया गया | 107 |
| 5 | ताडना दी गई | 239 |
| 6 | जाच पूर्ण होने पर मामले खत्म किये गए | 386 |
| 7. | मामले चल रहे है | 969 |
| | योग | 3967 |

स्रोत इकबाल नारायण, पचायती राज एडमिनिस्ट्रेशन, इण्डियन इन्स्टिट्यूट आफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन, 1970, पृष्ठ 90।

*इसी प्रकार तालिका 13 3 से स्पष्ट होता है कि मार्च-अप्रेल 1983* मे सरकार के सम्मुख कुल 2391 सरपच और उपसरपचो के विरुद्ध मामले विचाराधीन थे, जिनमे से 1311 मामलो मे प्राथमिक जाच चल रही थी जबकि

1080 मामलो मे प्राथमिक जाच मे कुछ सच्चाई पाकर उन पर विस्तृत जाच जारी थी। इनमे सारे जिलो मे जयपुर जिले के सर्वाधिक मामले सरकार के सम्मुख विचाराधीन थे, जिनकी सख्या 226 थी।

## तालिका 13 3

जाच शाखा म सरपच/उपसरपच के विरुद्ध विचाराधीन मामलो की सूची (मार्च–अप्रेल 1983)

| क्रमाक | नाम जिला | प्रारम्भिक जाच | विस्तृत जाच | कुल योग |
|---|---|---|---|---|
| 1 | अलवर | 63 | 50 | 113 |
| 2 | अजमेर | 33 | 34 | 67 |
| 3 | भरतपुर | 39 | 36 | 75 |
| 4 | जोधपुर | 35 | 44 | 79 |
| 5 | झुन्झुनु | 44 | 20 | 64 |
| 6 | सीकर | 95 | 30 | 125 |
| 7. | धोलपुर | 5 | 2 | 7 |
| 8 | भीलवाडा | 70 | 94 | 164 |
| 9 | बांसवाडा | 17 | 15 | 32 |
| 10 | झालावाड | 24 | 38 | 62 |
| 11 | कोटा | 64 | 34 | 98 |
| 12. | बूदी | 21 | 30 | 51 |
| 13 | सिरोही | 20 | 19 | 39 |
| 14 | उदयपुर | 95 | 101 | 196 |
| 15 | चित्तौडगढ | 53 | 80 | 133 |
| 16 | डूगरपुर | 13 | 29 | 42 |
| 17. | चुरू | 69 | 60 | 129 |
| 18. | बीकानेर | 30 | 23 | 53 |
| 19 | गगानगर | 50 | 64 | 114 |
| 20 | टोक | 64 | 47 | 111 |
| 21. | जयपुर | 128 | 98 | 226 |
| 22. | जैसलमेर | 1 | 3 | 4 |
| 23. | बाडमेर | 4 | 4 | 8 |
| 24 | सवाई माधोपुर | 111 | 55 | 166 |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 25 | नागौर | 77 | 25 | 102 |
| 26 | पाली | 66 | 36 | 102 |
| 27 | जालौर | 20 | 9 | 29 |
| | योग | 1311 | 1080 | 2391 |

स्रोत ग्रामीण विकास एव पचायती राज विभाग राजस्थान सरकार, जयपुर ।

**(द) अविश्वास प्रस्तावो का क्रियान्वयन**

पचायती राज सस्थाओ के पदाधिकारियो के विरुद्ध पारित अविश्वास प्रस्तावो को क्रियान्वित करने का कार्य राज्य सरकार का है । देखने मे लगता है कि किसी व्यक्ति के विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव पारित होने के पश्चात् वह स्वय ही पद रिक्त कर देगा और सरकार की कोई भूमिका नही रह जाती है । लेकिन व्यवहार मे पाया जाता है कि अविश्वास प्रस्ताव पारित हो जाने के पश्चात् भी लोग अपना पद रिक्त न करके, प्रशासन और न्यायालय का सहारा लेकर अपने पद पर बने रहना चाहते हैं । ऐसी परिस्थिति मे अधिकाशत सरकार भी असमर्थ हो जाती है । इस सम्बन्ध मे यह सुझाव तो अनुचित रहेगा कि न्यायालय के स्थान पर ऐसे मामले सरकार के सम्मुख रखे जावें ऐसे मे सरकार द्वारा सत्ता का दुरुपयोग हो सकता है । लेकिन यह सुझाव अवश्य दिया जा सकता है कि इस प्रकार के मामलो के लिये कोई अर्द्ध-न्यायिक सस्था होनी चाहिये जो इसे यथाशीघ्र निपटा सके ।

**(इ) सामान्य निर्देश प्रसारित करना**

राज्य सरकार और सरकार के विभाग पचायती राज सस्थाओ को कार्य के सम्बन्ध मे सामान्य निर्देश प्रसारित कर सकते है । इसके अन्तर्गत विभिन्न विभागो द्वारा समय समय पर असख्य आदेश, निर्देश और विज्ञप्ति प्रसारित की गई है । पचायती राज सस्थाए, यदि वे किसी आदेश को क्रियान्वित न भी करना चाहे, इन आदेशो आदि का विरोध करते हुए कभी नही पाई गई ।

सरकार द्वारा पचायती राज सस्थाओ के दिन प्रतिदिन के प्रशासन के लिए फार्म प्रक्रिया और औपचारिकताओ के निर्धारण की शक्ति स्पष्ट प्रावधान के अनुसार है । अनेक विभागो ने पचायती राज सस्थाओ पर अपने विभाग की आवश्यकतानुसार अनेक फार्म, कार्य विधि और औपचारिकताए डाल दी हैं । सामान्यतया प्रशासन और वित्त प्रशासन मे इनका प्रयोग पचायती राज सस्थाओ द्वारा होने लगा है । कहीं-कहीं इन अत्यधिक औपचारिकताओ और विभागीय प्रवृत्ति की जटिलता से पचायती राज प्रशासन मे अड़चन आती है, लेकिन नियन्त्रण की दृष्टि से यह आवश्यक भी है ।

(ई) निरीक्षण एव जाच

राज्य सरकारो द्वारा निरीक्षण एव जाच के लिए एक जाल सा बिछा हुआ है।[10] निरीक्षण एव जाच के माध्यम से पचायती राज सस्थाओ पर सस्थागत, प्रशासनिक, तकनीकी और वित्तीय नियत्रण रखा जाता है। राज्य स्तर से खण्ड स्तर तक की सस्थाएँ और अधिकारी किसी न किसी प्रकार की जाच और निरीक्षण से सम्बद्ध है। कौन सा निरीक्षण प्रशासनिक या तकनीकी या अन्य प्रकार के नियत्रण के लिए है, इसका निर्णय जाच करने वाली सस्था और उसकी जाच के उद्देश्य को देख कर ही किया जा सकता है। सामान्यत यह कहा जा सकता है कि प्रशासनिक विभागो द्वारा की गई जाच प्रशासनिक नियत्रण के लिए है जबकि तकनीकी विभाग द्वारा की गई जाच तकनीकी नियत्रण के लिए है। वित्तीय नियत्रण के लिए अधिनियम म ही वर्णित सस्थाओ या अभिकरणो द्वारा जाच की जाती है। कुछ जाच और निरीक्षण एक निश्चित समय व्यतीत होने के बाद होते रहते है जबकि कुछ विशिष्ट जाच या निरीक्षण सक्षम अधिकारी या सस्था जब आवश्यक समझते हैं, तब करते हैं। एक अध्ययन के अन्तर्गत जाच और निरीक्षण के मिश्रित परिणाम सामने आए है। सामयिक निरीक्षण और जाच की तुलना म आकस्मिक निरीक्षण अधिक प्रभावी पाए गए है।

(उ) तकनीकी नियत्रण

सामुदायिक विकास कार्यक्रम और राष्ट्रीय प्रसार सेवाओ का प्रमुख उद्देश्य पिछडी हुई कृषि के स्थान पर विकसित और तकनीकी कृषि को पनपाना था। पचायती राज सस्थाओ को सामुदायिक विकास कार्यक्रम के उत्तराधिकारी के रूप म ग्रामीण क्षेत्रो मे विविध प्रकार की तकनीकी आन्दोलन लाने का दायित्व सौंपा गया। तकनीकी विकास के लिए पचायत समितियो म अनेक प्रसार अधिकारी नियुक्त किय गए जो कि किसी न किसी क्षेत्र म विषय-विशेषज्ञ थे। जिस प्रकार पूरे भारतीय प्रशासन म सामान्यज्ञ को विशेषज्ञ से उच्च स्थान दिया गया है उसी प्रकार पचायती राज सस्थाओ म भी प्रसार अधिकारियो पर विकास अधिकारी को सामान्य प्रशासनिक नियत्रण का दायित्व है। प्रसार अधिकारियो पर तकनीकी नियत्रण उनके विभागीय उच्च अधिकारी रखते है। इस प्रकार द्वि नियत्रण (Dual control) की व्यवस्था पचायती राज मे देखने को मिलती है।

पचायती राज सस्थाओ मे अधिकतर तकनीकी विषय विशेषज्ञ राज्य सरकार की सेवा मे होते है जो इन सस्थाओ मे प्रतिनियुक्ति पर होते हैं। राज्य

सरकार का इन पर सम्बन्धित विभागीय उच्च अधिकारियों के माध्यम से नियन्त्रण रहता है। पंचायती राज संस्थाओं पर तकनीकी नियंत्रण के निम्नलिखित माध्यम अपनाए गए हैं

**(अ) योजनाओं और कार्यक्रमों के लिए तकनीकी अनुमोदन कराना**

पंचायती राज संस्थाओं के कार्यक्रमों को राज्य सरकार और तकनीकी विभागों के पास तकनीकी परीक्षण के लिए भेजा जाता है। सरकार या विभाग इन कार्यक्रमों का परीक्षण तकनीकी दृष्टि से करके उन्हें स्वीकृत या अस्वीकृत करते हैं। राजस्थान में पंचायत समिति कोई भी कार्यक्रम 3000 रुपये से अधिक की लागत का बिना सरकार या इसके विभाग की स्वीकृति प्राप्त किये क्रियान्वित नहीं कर सकती। इसका प्रभाव यह हुआ है कि पंचायत समितियों को लगभग सभी कार्यक्रम सरकार या विभाग की पूर्व स्वीकृति के लिए भेजने पड़ते हैं। सामान्यतः यह देखने में आता है कि पंचायत समिति के तकनीकी विषय विशेषज्ञों को समुचित अनुभव और ज्ञान नहीं होने से वे कार्यक्रम बहुत अच्छे नहीं बना पाते हैं। परिणामस्वरूप जिला, क्षेत्रीय और राज्य स्तर के तकनीकी अधिकारी कम से कम एक बार तो कार्यक्रम दोहराने और सुधारने के लिए वापस भेजते ही हैं। इससे गति मन्द पड़ जाती है। इस कठिनाई को दूर करने के लिए पंचायत समिति कर्मचारियों को प्रशिक्षण की आवश्यकता है।

**(ब) निरीक्षण, दौरे और व्यक्तिगत भ्रमण**

पंचायती राज संस्थाओं पर तकनीकी नियंत्रण रखने वाले अधिकारियों के लिए राज्य सरकार या विभाग ने दौरे और निरीक्षण के लिए निश्चित व्यवस्था दे रखी है। इसके अतिरिक्त राज्य सरकार ने या तो दौरे और निरीक्षण की टिप्पणी लिखने के लिए प्रपत्र निर्धारित कर रखे हैं या विभागाध्यक्ष को प्रपत्र तैयार करने के लिए निर्देश दे रखे हैं। विभागाध्यक्ष या राज्य स्तर के अन्य अधिकारियों से लेकर क्षेत्रीय या जिले या ब्लॉक स्तर तक के अधिकारियों को पंचायती राज संस्थाओं पर तकनीकी नियंत्रण रखने के लिए इनका निरीक्षण करने की शक्ति प्राप्त है। इन अधिकारियों के निरीक्षण व भ्रमण की (यहां तक कि रात्रि में ठहरने तक की भी) न्यूनतम संख्या निर्धारित की गई है। एक अध्ययन प्रतिवेदन में अन्य राज्यों की तुलना में राजस्थान की स्थिति की प्रशंसा की गई क्योंकि यहां पर उच्च से उच्च तकनीकी विशेषज्ञों को गांवों के दूर से दूर क्षेत्रों में भेजकर तकनीकी नियंत्रण और पर्यवेक्षण के प्रयास किये गए हैं। इसे राजस्थान की एक बड़ी उपलब्धि बताया गया है। विभागीय या पंचायती राज संस्थाओं का इन तकनीकी अधिकारियों पर नियंत्रण नहीं होने

से तकनीकी अधिकारियो के निरीक्षण, भ्रमण और दौरो की संख्या और गुणात्मक दृष्टि से व्यवहार मे गिरावट पाई जा रही है ।

**(स) सामयिक कर्मचारी बैठके**

कर्मचारियो की सामयिक बैठक नियंत्रण और पर्यवेक्षण का एक प्रमाणिक माध्यम है । लेकिन इसकी व्यवस्था पचायती राज अधिनियम मे नही होने और अधिकतर विभागो मे इसका प्रचलन नही होने से भारत के अधिकतर राज्यो मे पचायती राज के सदर्भ मे इसका उपयोग नही हो रहा है । लेकिन राजस्थान मे इसका प्रावधान पचायती राज अधिनियम म नही होते हुए भी कुछ विभागो मे कर्मचारियो की सामयिक बैठके होती रहती है । विशेषकर इस प्रकार की बैठको का आयोजन कृषि और पशुपालन विभागो मे होता रहता है और ये बहुत ही उपयोगी भी पाई गई है । ऐसी बैठको म कर्मचारियो से कार्य मे आने वाली कठिनाईयो का पता चलता है और उन्ह दूर करने के लिए तुरन्त परामर्श दिया जा सकता है, आगामी कार्यक्रमो से अवगत करा दिया जाता है और वे एक दूसरे के अनुभव और विचारो के आदान प्रदान से लाभान्वित होते रहते हैं ।

**(द) प्रतिवेदन मागना**

राजस्थान मे पचायती राज के तकनीकी कर्मचारियो से राज्य और क्षेत्रीय अधिकारी सामयिक प्रतिवेदन मगाते हैं । पचायती राज कर्मचारियो द्वारा अनेक पाक्षिक, मासिक, त्रिमासिक और वार्षिक प्रतिवेदन सरकार के विभिन्न विभागो को भेजे जाते हैं । इनकी सख्या बहुत बढ गई है लेकिन इन प्रतिवेदनो का व्यावहारिक उपयोग नही किया जाता है । समय-समय पर प्राप्त प्रतिवेदनो को फाइल कर दिया जाता है । वास्तव मे सामयिक प्रतिवेदन के माध्यम का सही उपयोग नही हो सका है ।

**(इ) पचायती राज सस्थाओ मे उपस्थिति**

इन सस्थाओ को तकनीकी परामर्श और नियन्त्रण व पर्यवेक्षण सफल बनाने की दृष्टि से पचायती राज अधिनियम म ही इन सस्थाओ की बैठको मे सरकारी कर्मचारियो की उपस्थिति आवश्यक होने का प्रावधान किया हुआ है । राजस्थान मे जिला परिषद किसी भी राज्य स्तरीय, क्षेत्रीय या जिले स्तर के अधिकारी को अनुरोध कर सकती है कि वह स्वय या अपने प्रतिनिधि को इसकी बैठक मे उपस्थित होकर तकनीकी विषय पर विभागीय दृष्टिकोण स्पष्ट कर सके । इसके अतिरिक्त राज्य सरकार ने भी अपने तकनीकी अधिकारियो को आदेश दे रखे हैं कि वे जब भी कभी भ्रमण पर हो और जब भी सभव हो सके

वे पंचायती राज संस्थाओं की बैठकों में उपस्थित हों। यह माध्यम तमिलनाडु में बहुत ही सफल रहा है। राजस्थान में जिला परिषद में आमन्त्रित किए जाने पर तकनीकी अधिकारी सामान्यतः इसकी बैठकों में उपस्थित हो विभिन्न मसलों पर विभागीय पक्ष प्रस्तुत करते हैं। पंचायत समितियों में भी तकनीकी अधिकारी उपस्थित होते हैं और विभिन्न विषयों पर मांगे गए परामर्श के अनुसार परामर्श भी देते हैं। लेकिन कुल मिलाकर राजस्थान में स्थिति बहुत संतोषप्रद नहीं कही जा सकती है।

**(ई) तकनीकी अधिकारियों को वार्षिक गुप्त प्रतिवेदन से सम्बन्ध करना**

राजस्थान में पंचायती राज संस्थाओं के तकनीकी कर्मचारियों की वार्षिक गुप्त प्रतिवेदन उनसे उच्च तकनीकी अधिकारियों को तैयार करने की शक्ति प्रदान की गई है। यह माध्यम तकनीकी और प्रशासनिक नियंत्रण के लिए बहुत ही महत्त्व का है। इसमें तुरन्त और प्रभावी अनुपालना सम्भव हो सकती है। प्रसार अधिकारियों की वार्षिक गुप्त प्रतिवेदन विकास अधिकारी तैयार करता है और इसमें सम्बन्धित विभाग के उच्च अधिकारियों द्वारा टिप्पणी दी जाती है। लेकिन यह माध्यम बहुत प्रभावी नहीं रह सका है क्योंकि तकनीकी कर्मचारियों ने यह अनुभव कर लिया है कि विभाग के उच्च अधिकारियों के आदेश पालन करना इतना आवश्यक नहीं है जितना कि विकास अधिकारी और जिलाधीश के आदेशों का पालन करना।

**4 वित्तीय नियंत्रण**

वित्त किसी भी संस्था का ईंधन होने के कारण पंचायती राज संस्थाओं के नियंत्रण और पर्यवेक्षण का अच्छा माध्यम है। राजस्थान में पंचायती राज अधिनियमों में "वित्त एवं कर" के ऊपर नियंत्रण का स्पष्ट वर्णन है।[12] संस्थागत प्रशासनिक और तकनीकी नियंत्रण एवं पर्यवेक्षण की भांति पंचायती राज संस्थाओं पर वित्तीय नियंत्रण भी बाह्य नियंत्रण के रूप में अपनाया गया है। लेकिन पहले तीन प्रकार के नियंत्रण सरकार की कार्यपालिका के हैं जबकि अंकेक्षण, जो कि वित्तीय नियंत्रण का महत्त्वपूर्ण माध्यम है, एक बाह्य स्वतन्त्र निकाय के द्वारा किया जाता है। वैधानिक प्रावधानों के अनुसार वित्तीय नियंत्रण की बाध्यकारी व्यवस्था है।

पंचायती राज में वित्तीय नियंत्रण के लिए प्रत्येक स्तर पर अनेक संस्थाएं हैं और इससे सम्बन्धित नियम, उप नियम और विधि के लिए वैधानिक व्यवस्था है। बजट प्रशासन, बैंकिंग व्यवस्था, लेखे, अंकेक्षण आदि के लिए अधिनियमों में उल्लेख है और इसके अधीन सरकार विशिष्ट रीति के लिए

नियम और व्यवस्था देती है। लगभग सभी राज्यों में सरकार द्वारा विभागों में अपनाई जाने वाली वित्तीय और लेखा व्यवस्था ही पंचायती राज संस्थाओं में भी लागू की गई है।

राजस्थान में पंचायती राज में वित्तीय नियन्त्रण के लिए निम्न माध्यम अपनाए गए हैं

**(अ) आय की व्यवस्था**

पंचायती राज अधिनियमों में इन संस्थाओं की आय के समस्त साधनों का उल्लेख किया गया है। यहां तक कि करों, अनुदानों, वित्तीय सहायता, सम्पत्ति के प्रबन्ध से आय, उधार, दान आदि से आय का भी अधिनियम में वर्णन है। पंचायती राज की कोई भी संस्था अधिनियम में दर्शाए माध्यमों के अलावा किसी साधन से आय नहीं कर सकती। गैर-कर साधनों का अधिनियम में विस्तृत वर्णन नहीं है। इन्हें सरकार द्वारा बनाए नियमों द्वारा संचालित करने के लिए छोड़ दिया गया था। पंचायती राज अधिनियम में करों की विस्तृत सूची और उनकी दर दी गई है। ये कर पंचायती राज संस्थाएं लगा सकती हैं। कर निर्धारण और इसकी उगाही के यंत्र का भी उल्लेख किया गया है। राजस्थान में पंचायत समिति क्षेत्राधिकार में पड़ने वाले कर को भी लगाने से पूर्व पंचायत समिति को राज्य सरकार से अनुमति लेना अनिवार्य है।

सरकार के नियन्त्रण का यह अभिप्राय नहीं है कि पंचायत राज संस्थाओं के आय के स्रोत पर आय की सीमा निर्धारित की जाय। ये संस्थायें चाहें तो सीमित साधनों से भी बहुत आय कर सकती हैं। लेकिन वास्तविकता यह है कि ये संस्थाएं उपलब्ध साधनों का भी सदुपयोग करने से हिचकिचाती हैं। यही कारण है कि सरकार द्वारा मैचिंग-ग्रांट का प्रावधान भी इन्हें प्रलोभित नहीं कर सका है। पंचायती राज संस्थाओं की आय के साधनों की वैधानिक व्यवस्था पंचायती राज संस्थाओं के वित्तीय नियन्त्रण और पर्यवेक्षण केवल औपचारिक और साधारण प्रकृति की बन कर रह गयी है।

**(ब) बैंक की व्यवस्था का नियमन**

पंचायती राज संस्थाओं के कोष की रक्षा के लिए अधिनियम में व्यवस्था दी गई है। सरकार की ट्रेजरी में सम्बन्धित संस्था के नाम के लेखे में संस्था की समस्त आय जमा की जाती है। लेकिन यह पंचायत समिति और जिला परिषद के लिए ही सम्भव है। ग्राम पंचायत की आय की रक्षा सरपंच को करनी होती है। प्रत्येक पंचायत क्षेत्र में ट्रेजरी नहीं होने से यह कार्य सरपंच

को दिया गया है। यदि पचायत क्षेत्र मे पोस्ट ऑफिस या कोई बैंक स्थित है तो सरपच को पैसा पोस्ट आफिस या बैंक के बचत खाते मे जमा करवाना होगा।

**(स) बजट के सिद्धान्तो का उल्लेख**

बजट के निश्चित फार्म और आय व्यय के बजट अनुमानो को तैयार करने और उनकी स्वीकृति के लिए समय निर्धारित होने से पचायती राज सस्थाओ पर वित्तीय नियन्त्रण और पर्यवेक्षण मे सहायता मिलती है। राजस्थान मे अधिनियमो मे ही बजट सम्बन्धी प्राथमिक सिद्धान्तो और रीति का उल्लेख कर दिया गया है। तीनो ही स्तर की पचायती राज सस्थाओ के लिए सरकार ने बजट अनुमान तैयार करने के लिए अलग-अलग प्रपत्र (Proformas) निर्धारित कर रखे है। बजट अनुमान तैयार करने, अनुमानो पर मत प्राप्त करने स्वीकृत करने वाली सत्ता का प्रस्तुत करने सत्ता द्वारा सशोधन के सुझावो सहित या बिना सुझावो (जैसी भी स्थिति हो) बजट को लौटाने आदि के लिए पचायती राज अधिनियमो मे ही समय सारिणी निश्चित कर दी गई है। इन अधिनियमो के प्रावधानो के साथ ही इन से सम्बन्धित सरकार के अनेक आदेश लागू हैं। इन प्रावधानो का कभी विरोध नही किया गया है। स्थानीय सस्थाओ मे ये सभी जगह लागू हैं और इन्हें आवश्यक मानते हुए स्वीकार कर लिया है। पचायती राज सस्थाओ मे राज्य सरकार की भांति ही वित्तीय वर्ष 1 अप्रैल से 31 मार्च तक होता है। अप्रैल से वित्तीय वर्ष प्रारम्भ करने पर समय समय पर विद्वानो और अध्ययन समितियो द्वारा वाद विवाद होता रहा है। किसी ने वित्तीय वर्ष सितम्बर से प्रारम्भ करने का सुझाव दिया है तो कोई इसे 1 जनवरी से अधिक उपयुक्त बताता है। सरकार के हित मे यह है कि सभी पचायती राज संस्थाओ का वित्तीय वर्ष वही हो जो सरकार का है।

अधिनियम या कार्यपालिका द्वारा धन का विभिन्न मदो मे वितरण का सकेत या निर्देश देना वित्तीय नियन्त्रण का एक अच्छा माध्यम है। राजस्थान मे इस प्रकार का प्रावधान अधिनियम मे तो अवश्य नही है लेकिन राज्य सरकार द्वारा सभी पचायती राज सस्थाओ को निर्देश हैं कि उनके कुल बजट का 40 प्रतिशत से अधिक "सस्थापन" पर व्यय नही किया जावे और अनुमानित बजट मे अन्तिम शेष 20 प्रतिशत दिखाना आवश्यक किया है। वर्ष के अन्त मे शेष राशि विकास कार्यों पर व्यय की जानी चाहिए।

**(द) लेखे रखना :**

पचायती राज अधिनियमो मे राज्य सरकार को शक्ति दी गई है कि

व पचायती राज सस्थाओ को लख तैयार करने की रीति बनाये। ऐसा इसलिए किया गया है कि सभी पचायती राज सस्थाओ की लखा व्यवस्था मे एक रूपता रह तथा इन सस्थाओ का आन्तरिक और बाह्य अकेक्षण सुगम हो जाए। पचायती राज सस्थाओ को उसी प्रकार लखे रखन के लिए आदेश दिय गए जिस प्रकार की राज्य सरकार के लेखे रखे जाते है। पचायत सहायक या निरीक्षक पचायतो की लखा व्यवस्था की जाच समय-समय पर करते रहते है। पचायत समितियो म लख विकास अधिकारी के अधीन एक लेखाकार (Accountant) और एक लेखा लिपिक द्वारा तैयार किए जाते है।

(इ) अकेक्षण

अकेक्षण या लेखा परीक्षण की सहायता से सस्था की कमियो का ज्ञान होता है और उसमे हो रही अनियमितताओ को दूर किया जा सकता है।[13] असम आध्र, गुजरात हरियाणा पजाब तथा राजस्थान म 'स्थानीय निधि-लखा परीक्षक' पचायती राज सस्थाओ क लेखे का परीक्षण करता है।[14] उत्तर प्रदश मे यह काम सहकारी समितियो एव पचायतो का मुख्य लखा परीक्षण अधिकारी, पश्चिमी बगाल म प्रसार अधिकारी (पचायत) और उडीसा म ग्राम पचायत निदेशक करता है।

लेखे का नियमित और एकाएक (Surprise) अकेक्षण पचायती राज सस्थाओ के वित्तीय नियत्रण और पयवेक्षण का सर्वाधिक महत्वपूर्ण माध्यम है। राजस्थान मे पचायती राज सस्थाओ का शतप्रतिशत अकेक्षण स्थानीय वित्त अकेक्षण विभाग द्वारा किया जाता है जबकि एकाउटेंट जनरल का कार्यालय नमूने के आधार पर अकेक्षण करता है। सैद्धान्तिक रूप से यह माध्यम बहुत ही प्रभावी जान पडता है लेकिन व्यावहारिक रूप म इसके क्रियान्वयन म कमी पाई जाती है। अकेक्षण प्रतिवेदनो क अध्ययन स ज्ञात होता है कि पचायती राज की तीनो ही स्तर की सस्थाओ म अनेक वित्तीय अनियमितताए व्याप्त है।[15] अकेक्षण लगभग निरन्तर और नियमित रूप से होते रहते है। अकेक्षण प्रतिवेदनो की अनुपालना की स्थिति लखक न बहुत ही असतोषप्रद पाई है। ये सस्थाए प्राय न केवल अकेक्षण प्रतिवेदन म दर्शाई अनियमितताए ही दूर नही करती है बल्कि प्रतिवर्ष इन्ह दोहराती भी रहती है। अकेक्षण प्रतिवेदनो की अनुपालना को देखन का कार्य विकास आयुक्त निदेशक, जिलाधीश और विकास अधिकारी को सौंपा गया है। परन्तु स्थिति बहुत ही असतोषप्रद पाई गई है।

## सदर्भ

1 स्थानीय सस्थाओ पर नियन्त्रण के सैद्धान्तिक पक्ष क लिए देखें एम. ए

मुनाविव और मोहम्मद अक्बर अली खा, **थ्योरी ऑफ लोकल गोमेंट,** *स्टर्लिंग पब्लीशर्स प्रा लि , नई दिल्ली 1982 ।*

2 देखिये (i) हनरी मेडिक, 'कट्रोल, सुपरवीजन एण्ड गाइडेंस ऑफ पचायती राज इन्स्टीट्यूशन', **दी इण्डियन जर्नल ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन,** वा viii न 3, 1962, पृष्ठ 500–11, (ii) इण्डिया, मिनिस्ट्री ऑफ कम्युनिटि डवलपमट एण्ड काम्रोपरेशन, **रिपोर्ट ऑफ दी वर्किंग ग्रुप ऑन पचायत** (दिल्ली 1959), पृष्ठ 6–9, (iii) सेंट्रल इन्स्टीट्यूट ऑफ कम्युनिटि डवलपमट एण्ड काम्रापरेशन **सेमीनार ऑन पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन इन पचायती राज** एजेंडा पेपर्स (मसूरी, 1962) पपर, और (iv) हनरी मडिक **डेमोक्रेसी डीसेंट्रलाइजेशन एण्ड डवलपमेंट** (बाम्बे, एशिया पब्लिशिंग हाऊस 1963) अध्याय vii ।

3 भारत म पचायती राज के सदर्भ म नियत्रण और पर्यवेक्षण के लिए पढ़िये इकबाल नारायण, सुशील कुमार, पी सी माथुर एण्ड एसोशिएट्स, **पचायती राज एडमिनिस्ट्रेशन,** इण्डियन इन्स्टीट्यूट ग्राफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन, न दिल्ली, 1970 । इस पुस्तक म तमिलनाडू, महाराष्ट्र और राजस्थान का विशष सदभ म वणन किया गया है । आध्र प्रदेश म नियन्त्रण और पर्यवक्षण के लिए देखिये एम ए मुनाविव द्वारा लिखित लख 'स्टेट सुपरवीजन ग्राफ पचायती राज इन आध्र प्रदेश ए स्टेचुस्री एनलसिस' एम वी माथुर और इकबाल नारायण की पुस्तक . **पचायती राज प्लानिंग एण्ड डेमोक्रेसी** एशिया पब्लिशिंग हाऊस, 1969, पृष्ठ 423–433 । बिहार की स्थिति की जानकारी के लिए देखें आर सी प्रसाद, **डेमोक्रेसी एण्ड डवलपमेंट** रचना प्रकाशन, न दिल्ली 1970, पृष्ठ 220–241 ।

4 *c f इकबाल नारायण सुशील कुमार, पी सी माथुर एण्ड अदर्स, पूर्वोक्त,* पृष्ठ 60–61 ।

5 श्याम लाल पुरोहित, राजस्थान पचायत लाइ, वोल्यूम 1, 1966, पृष्ठ 14 ।

6 देखिये (i) एम. वी. माथुर, इकबाल नारायण और वी एम सिन्हा पूर्वोक्त, (ii) टी एन चतुर्वेदी और आर बी. जैन, **पचायती राज,** 1981, (iii) श्री राम महेश्वरी, **भारत में स्थानीय शासन,** 1984, (iv) इकबाल नारायण, सुशील कुमार, पी सी माथुर और एसोशिएट्स, पूर्वोक्त, (v) दयासिंह, पूर्वोक्त, और (vi) रविन्द्र शर्मा, पूर्वोक्त ।

7 पुन पचायती राज, पूर्वोक्त ।
8 इकबाल नारायण एण्ड एसोशिएटस, पूर्वोक्त, पृष्ठ 75–80 ।
9 उक्त ही, पृष्ठ 79–104 ।
10 उक्त ही पृष्ठ 115–120 ।
11 उक्त ही पृष्ठ 121–126 ।
12 विस्तृत अध्ययन के लिए देखिये **रिपोर्ट ऑफ दी स्टेडी टीम ऑन दी ऑडिट ऑफ दी अकाउटस आफ पचायती राज बोडीज**, नई दिल्ली, मिनिस्ट्री ऑफ कम्युनिटि डवलपमट एण्ड कोऑपरेशन, 1965, **रिपोर्ट ऑफ दी स्टेडी टीम ऑन पचायती राज फाइनेंसेज**, 1963, पार्ट I और II मिनिस्ट्री ऑफ कम्युनिटि डवलपमट एण्ड पचायती राज ।
13 **रिपोर्ट ऑफ दी स्टेडी टीम आन दी ऑडिट ऑफ दी अकाउट्स ऑफ पचायती राज बोडीज**, पूर्वोक्त पृष्ठ 6 ।
14 श्रीराम महेश्वरी पूर्वोक्त पृष्ठ 128 ।
15 रविन्द्र शर्मा, अकाउटिंग एण्ड ऑडिटिंग एट दी ग्रास रूटस, **क्वाटरली** जर्नल ऑफ दी लोकल सेल्फ गोर्मेंट इन्स्टिटयूट बाम्बे वाल्युम X/IV सख्या 4 और वोल्यम X/V सख्या 1, अप्रेल-जून और जुलाई-सितम्बर 1974, पृष्ठ 281–292 ।

□

# 14

# पंचायती राज की विशेषताएं

बलवंत राय मेहता समिति ने प्रजातांत्रिक विकेन्द्रीकरण की सिफारिश के साथ संस्थागत ढांचे का एक माडल भी प्रस्तुत किया था। लेकिन साथ ही साथ यह भी माना था कि राज्य अपनी स्थानीय परिस्थितियों के अनुसार उस माडल में परिवर्तन भी कर सकते हैं। राजस्थान में पंचायती राज का लगभग वही संस्थागत ढांचा अपनाया जो बलवंत राय मेहता समिति ने सुझाया था। आंध्र और अन्य सभी राज्यों में राजस्थान के माडल को अपनाया, जबकि महाराष्ट्र और गुजरात में भिन्न स्वरूप को स्वीकारा गया। प्रत्येक राज्य में प्रचलित पंचायती राज व्यवस्था में पाई जाने वाली विशेषताओं का वर्णन करना यहां सम्भव नहीं है।[1] इस अध्याय में राजस्थान, आंध्र प्रदेश, महाराष्ट्र और गुजरात की पंचायती राज व्यवस्था की प्रमुख विशेषताओं पर प्रकाश डाला गया है।

## राजस्थान

राजस्थान राज्य में पंचायती राज का लगभग वही मॉडल अपनाया गया जो कि बलवंत राय मेहता प्रतिवेदन में सुझाया गया था।[2] यहां पंचायती राज की त्रि-स्तरीय व्यवस्था है। जिले स्तर पर जिला परिषद, ब्लाक या मध्य स्तर पर पंचायत समिति और ग्राम स्तर पर ग्राम पंचायत हैं (चार्ट 1)। प्रत्यक्ष चुनाव केवल ग्राम पंचायत का होता है। पंचायत समिति और जिला परिषद अप्रत्यक्ष रूप से गठित होते हैं। इन संस्थाओं के मध्य आंगिक सम्बन्ध हैं। इन तीनों संस्थाओं में उच्च और निम्न का सम्बन्ध है। ग्राम पंचायतें विकास, म्युनिसिपल और नियामकीय कार्यों के साथ-साथ न्यायिक कृत्य भी करती हैं। इन संस्थाओं में संगठनात्मक और कार्यात्मक इस प्रकार का तरीका अपनाया गया है जिससे सहज ही समन्वय स्थापित हो सके।

पंचायती राज में पंचायत समिति को महत्त्वपूर्ण इकाई माना गया है। यह विकास के कार्यक्रम बनाती है और उन्हें क्रियान्वित करती है। इसे अधिनियम के द्वारा मौलिक, प्रशासनिक और वित्तीय कार्य व शक्तियां सौंपी गई हैं।

जबकि जिला परिषद उच्चस्तरीय सस्था होते हुए भी उसे मौलिक कार्य नही दिये गए हैं। जिला परिषद को केवल नियन्त्रण, पर्यवेक्षण और समन्वय के ही कार्य सौंपे गए है। यह एक प्रकार से स्टाफ अभिकरण बन कर रह गई है।

एस. डी ओ. पचायत समिति के और जिलाधीश जिला परिषद के पदेन सदस्य हैं लेकिन न तो इन्हे मत देने का अधिकार प्राप्त है और न ही ये सस्था म कोई पद ग्रहण कर सकते हैं। सदस्य होने के नाते ये सस्था की बैठक मे उपस्थित रह कर विभिन्न विषयो पर अपने विचार प्रगट कर सकते हैं, उसके बारे मे सूचना, आकडे और आवश्यक सामग्री प्रस्तुत करते हैं और कानून के बारे मे जानकारी देते है। इससे समन्वय स्थापित करने म भी सहायता मिलती है।

इसी प्रकार विधान सभा और ससद सदस्यो को इन सस्थाओ मे पदेन सदस्यता प्रदान की गई है। इनकी सदस्यता से इन सस्थाओ को इन व्यक्तियो के अनुभवा स लाभ मिलता है। इन सस्थाओ के सदस्य होने से ये लोग पथ प्रदर्शन और मार्ग दर्शन कर सकते हैं। साथ ही समन्वय सुगम हो जाता है।

राजस्थान पचायत अधिनियम, 1953 के सेक्शन 23 (ए) के अन्तगत पचायत क्षेत्र के वयस्क मताधिकारियो की ग्राम सभा आयोजित करन का प्राव-धान है। यही ग्राम सभा कहलाने लगी है। यह सस्था ग्राम पचायत के क्रिया-कलापो पर नियन्त्रण रखती है। यह एक प्रत्यक्ष प्रजातंत्र का अच्छा उदाहरण है। इसकी बैठक के लिए कोरम निश्चित नही है। इसकी बैठक आयोजित करने का कानूनी दायित्व सरपच का है। ग्राम सभा की बैठक आयोजित करने के लिए ग्रामीण जनता को भी पहल करने का अवसर दिया गया है।

## आंध्र प्रदेश

आध्र प्रदेश भारत मे पहला राज्य था जहा पर परीक्षण के रूप मे कुछ क्षेत्र मे बलवन राय मेहता समिति की सिफारिशो के अनुसार पचायती राज अगस्त 1958 म प्रारम्भ किया गया। राजस्थान मे 2 अक्टूबर 1959 को पूरे राज्य मे पंचायती राज व्यवस्था लागू किये जान के पश्चात आध्र पहला राज्य था जहा 1 नवम्बर 1959 को पूरे राज्य मे पचायती राज व्यवस्था को अप-नाया गया। आध्र प्रदेश मे पचायती राज का लगभग वही ढाचा स्वीकार किया जो राजस्थान म लागू किया गया था।[3]

आध्र मे पचायत क्षेत्र के सभी वयस्क मताधिकारियो की सभा आयो-जित की जाती है जिसे ग्राम सभा कहते हैं। इसके सम्मुख ग्राम पचायत का बजट, पचायत के विभिन्न कार्यक्रम और कार्यक्रमो के प्रगति प्रतिवेदन प्रस्तुत

किय जाते है। ग्राम सभा के विचार और सुझाव आदि लिख कर पचायत म रख जात हैं।

ग्राम पचायत ग्राम सभा की एक प्रकार से कार्यपालिका है। ग्राम पचायत ग्राम सभा के प्रति उत्तरदायी है। ग्राम पचायत मे कम से कम 5 और अधिक से अधिक 16 सदस्य गुप्त मतदान द्वारा चुने जाते है। पिछड़े हुए वर्गों के लिए आरक्षण की व्यवस्था है। इसका कार्यकाल 5 वर्ष का होता है। ग्राम पचायत का अध्यक्ष सरपच कहलाता है जो अप्रत्यक्ष प्रणाली द्वारा चुना जाता है। पचायत के विशिष्ट विषयो के लिए अलग-अलग समितिया गठित की जाती हैं। पचायत अपने क्षेत्र म विकास और म्यूनिसिपल कार्यक्रमो को क्रियान्वित करने के साथ साथ उच्च स्तरीय सस्थाओ के कार्यक्रम क्रियान्वित करने मे सहायता देती है।

आध्र प्रदेश म राजस्थान की ही भाति मध्य स्तरीय सस्था जिसे पचायत समिति कहा जाता है, को प्रशासनिक दृष्टि से सक्षम मानते हुए बहुत से विकासात्मक और कार्यपालिका सम्बन्धी कार्य सौंपे है। पचायत समिति का गठन अप्रत्यक्ष रूप से होता है। पचायत समिति क्षेत्र की सभी ग्राम पचायतो और टाउन समितियो के अध्यक्ष इसके पदेन सदस्य होते है। अनुसूचित जाति और अनुसूचित जनजाति और महिलाओ के प्रतिनिधित्व के लिए विशेष व्यवस्था है। प्रशासन, सार्वजनिक जीवन और सहकारिता के क्षेत्र से भी प्रतिनिधित्व की व्यवस्था है। पचायत समिति क्षेत्र के विधान सभा सदस्य और ससद सदस्य होते है लेकिन उन्हे मत देने का अधिकार नही है। सदस्यो म से एक व्यक्ति अध्यक्ष के रूप म चुना जाता है। विकास अधिकारी इसका मुख्य प्रशासनिक अधिकारी होता है। प्रसार कार्यों के लिए कुछ अन्य प्रसार अधिकारी होते है। विशिष्ट कार्यों के लिए अलग-अलग स्थाई समितिया गठित की जाती है। कृषि, सचार, स्वास्थ्य और समाज कल्याण के कार्यक्रम बना कर क्रियान्वित किए जाते हैं। जिला विकास बोर्ड की कृषि, औद्योगिक विकास, उत्पादन आदि के कार्यों म सहयोग देती हैं।

जिला परिषद के भी समस्त सदस्य अप्रत्यक्ष रूप से चुने जाते हैं। जिले की सम्पूर्ण पचायत समितियो के प्रधान, जिले से विधान सभा, विधान मण्डल और ससद सदस्य इसके पदेन सदस्य हैं। महिलाओ, अनुसूचित जाति और अनुसूचित जनजाति के लोगो का सहवरण किया जाता है। विभिन्न कार्यों के लिए स्थाई समितिया गठित की जाती हैं। जिलाधीश जिला परिषद का सदस्य है लेकिन उसे मताधिकार नही है। वह स्थाई समितियो का भी अध्यक्ष है।

इस प्रकार आध्र प्रदेश मे पचायती राज की त्रिस्तरीय व्यवस्था है जिसमे मध्य स्तरीय सस्था अधिक सक्रिय इकाई के रूप मे मानी गई है। तीनो सस्थाओ मे आगिक सम्बन्ध है। जिला परिषद केवल समन्वय और पर्यवेक्षण का कार्य करती है। इन सस्थाओ के मध्य उच्च और निम्न का सम्बन्ध है। प्रत्यक्ष चुनाव केवल ग्राम पचायत का होता है। अन्य दोनो उच्च स्तर की सस्थाए अप्रत्यक्ष विधि से गठित की जाती हैं। ग्राम पचायत पर ग्राम सभा के माध्यम से जनता द्वारा प्रत्यक्ष नियत्रण रहता है।

आध्र प्रदेश मे जिला स्तर पर योजना कार्यक्रम अधिक प्रभावी ढग से क्रियान्वित करने के लिए सुझाव देने के लिए अप्रैल 1967 मे एक राजू समिति नियुक्त की गई थी। इस समिति ने 1967 के अन्त मे प्रतिवेदन प्रस्तुत किया था। राजू समिति के सुझावो के अनुसार जिलो मे जिला विकास मण्डल बनाए गए है। मण्डल का अध्यक्ष जिलाधीश होता है। जिला परिषद का चेयरमैन इसका सदस्य होता है। जिला परिषद का सचिव ही इस बोर्ड के भी सचिव के रूप मे कार्य करता है। यह बोर्ड जिलो की योजना-कार्यक्रम तैयार करते हैं और पचायती राज सस्थाए उन कार्यक्रमो को क्रियान्वित करती हैं।

कुछ समय पहले आध्र के मुख्य मन्त्री ने यह घोषणा की कि राज्य मे अशोक मेहता समिति के सुझावानुसार मण्डल पचायत को अपनाया जायेगा। इस ओर सरकार ने कुछ कदम भी उठाये है। ये प्रयास अधिकतर लोगो द्वारा राजनीतिपूर्ण माना जा रहा है। प्रशासनिक रूप से यह अनुपयुक्त जान पडता है।[4] अभी तक वहा केवल 'राजस्व मण्डल' स्थापित हो पाए हैं, न कि 'मण्डल पचायत'।

**महाराष्ट्र :**

महाराष्ट्र मे ग्राम सभा और ग्राम पचायत के लिये बोम्बे पचायत अधिनियम, 1958 है और पचायत समिति तथा जिला परिषदें महाराष्ट्र जिला परिषद और पचायत समिति अधिनियम, 1961 के अन्तर्गत गठित है। महाराष्ट्र और गुजरात राज्यो के निर्माण के तुरन्त पश्चात् नायक समिति की नियुक्ति मई 1960 मे की गई।[5]

ग्रामीण स्तर पर सभी मताधिकारियो को मिला कर ग्राम सभा आयोजित की जाती हैं। ग्राम सभा ग्राम पचायत के बजट, लेखा आदि पर विचार करती है। ग्रामीण स्तर पर ग्राम पचायत एक प्रकार से कार्यपालिका की भाति कार्य करती है। इसमे 7 से 15 चुने हुए सदस्य होते हैं। दो महिलाओ और अनुसूचित जाति और अनुसूचित जन जाति, जिनकी सख्या जन सख्या के अनु-

सार निश्चित की जाती है, के आरक्षण का प्रावधान है। ग्राम पचायत की 4 वर्ष की अवधि होती है। भू राजस्व का 25 से 30 प्रतिशत, स्थानीय कर, राजकीय अनुदान व ऋण और ब्लॉक के बजट म से हिस्सा ग्राम पचायत के आय के प्रमुख स्रोत हैं। कृषि सुधार, ग्रामीण उद्योग, सार्वजनिक सडक का साधारण, शिक्षा प्रसार आदि इसके प्रमुख कृत्य हैं।

पचायत समितिया ब्लॉक स्तर पर गठित की गई हैं। ब्लॉक से जिला परिषद के लिये चुने गए सदस्य, सहकारी समितियो के प्रतिनिधि और पचों के द्वारा चुने गए सरपच पचायत समिति के सदस्य होते है। एक महिला, एक अनुसूचित जाति का और अनुसूचित जन जाति के एक सदस्य का सहवरण किया जाता है। विकास अधिकारी इसका सचिव है। पचायत समिति के अपने स्वय के कोई आय के स्रोत नही है। यह राज्य सरकार के अनुदान पर आश्रित है जो इसे जिला परिषद के माध्यम से प्राप्त होता है। यह एक प्रकार से स्टाफ अभिकरण है। ब्लॉक क्षेत्र के लिए विकास कार्यक्रमों के निर्माण और उनके क्रियान्वयन मे जिला परिषद की सहायता करना ही इसका प्रमुख कार्य है।

जिला परिषद जिले स्तर की सस्था है। इसकी 5 वर्ष की अवधि होती है। इसके लिए 40 से 60 तक पार्षद जनता स्वय प्रत्यक्ष रूप से चुनती है। पचायत समितियो के अध्यक्ष इसके पदेन सदस्य होते है।[6] यदि चुनी नहीं गई हो तो एक महिला का सहवरण किया जाता है। 5 सहकारी समितियों के प्रतिनिधि इसके सहसदस्य होते है। जनसख्या के अनुसार अनुसूचित जाति और अनुसूचित जनजाति के प्रतिनिधियों के आरक्षण की व्यवस्था है। जिला परिषद का मुख्यकार्यकारी अधिकारी इसकी बैठकों मे सचिव के रूप म बैठता है। सरकार से प्राप्त अनुदान व ऋण क अतिरिक्त जिला परिषद क पास कर आदि अपनी स्वय की आय क साधन भी है। कृषि, शिक्षा, पशुपालन आदि सभी क्षेत्र म विकास के लिए जिला परिषद कार्यक्रम बना कर उन्ह क्रियान्वित करती है।

नायक समिति ने बलवन्त राय मेहता समिति से भिन्न व्यवस्था सुझाई थी। उसी आधार पर महाराष्ट्र मे अधिक कार्य व शक्तिया पचायत समिति के पास न होकर जिला परिषद के पास हैं। पचायत समिति वहा प्रत्यक्ष रूप से गठित है जब कि जिला परिषद म प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष दोनो प्रकार से चुने हुए सदस्य हैं। ससद, विधान सभा और विधान मण्डल के सदस्यो को पचायती राज सस्थाओं में दूर रखा गया है। विकास प्रशासन और नियामकीय प्रशासन मे पूर्णरूप में भेद करते हुए महाराष्ट्र मे जिलाधीश को पचायती राज

से अलग रखा गया है ग्राम पंचायत और जिला परिषद के अपने स्वयं के आय के स्रोत भी है जबकि पंचायत समिति का अपना स्वयं का आय का साधन नहीं है।

## गुजरात

गुजरात राज्य मे पंचायती राज की स्थापना आर. एल. पारीख समिति की सिफारिशो के अनुसार की गई है।[7] दिसम्बर 1960 मे प्रस्तुत अपने प्रतिवेदन मे पारीख समिति ने जिला स्तरीय संस्था को अधिक सक्रिय और शक्तिशाली बनाने की संस्तुति की थी साथ ही इस समिति ने मध्यस्तरीय संस्था की स्थिति मे कोई खास परिवर्तन की संस्तुति नहीं की थी।

गुजरात मे पंचायती राज की सभी स्तर की संस्थाओ के लिए एक ही अधिनियम है। यह अधिनियम है गुजरात पंचायत अधिनियम, 1961। सभी वयस्क मताधिकारियो की एक ग्राम सभा है जो ग्राम पंचायत को चुनती है। ग्राम पंचायत के वार्षिक लेखे वार्षिक प्रशासनिक प्रतिवेदन, अंकेक्षण प्रतिवेदन, ग्राम पंचायत के आगामी कार्यक्रम आदि पर ग्राम सभा मे विचार-विमर्श होता है।

ग्राम नगर पंचायत एक कार्यपालिका के रूप मे कार्य करती है ग्राम पंचायत मे 9 से 15 और नगर पंचायत मे 15 से 31 सदस्य होते हैं। महिलाओ, अनुसूचित जाति और अनुसूचित जनजातियो के प्रतिनिधित्व के लिए अधिनियम मे आरक्षण की व्यवस्था है। भवन कर, चुंगी, मेले और उत्सवो पर कर, वाहन कर, व्यवसाय कर आदि पंचायत के स्वयं के आय के प्रमुख साधनो मे है। सरकार द्वारा भी इन्हे अनुदान और ऋण प्राप्त होता है। सार्वजनिक स्वास्थ्य, ग्राम सफाई शिशु कल्याण, जन्म-मरण पंजीकरण, शिक्षा आदि इसके प्रमुख दायित्व हैं।

मध्य स्तरीय संस्था तालुका स्तर पर गठित की गई है। इसे तालुका पंचायत कहते है। तालुका क्षेत्र की ग्राम पंचायतो के सरपंच और नगर पंचायतो के चेयरमैन इसके पदेन सदस्य होते है। इसमे सहकारी समितियो का भी प्रतिनिधित्व प्राप्त है। विधान सभा सदस्य, नगरपालिकाओ के अध्यक्ष, जिला पंचायतो के स्थानीय सदस्य और मामलतदार या महलकारी इसके सह सदस्य हैं। महिलाओ, अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति और सामाजिक कार्यकर्ता प्रत्येक वर्ग से दो दो के सहवरण का प्रावधान है। मामलतदार या महलकारी और तालुका विकास अधिकारी इसकी बैठक मे उपस्थित हो सकते हैं। इसकी स्वयं की आय के स्रोतो मे कर, फीस, स्टाम्प ड्यूटी से 15 प्रतिशत तक हिस्सा प्रमुख है। प्राथमिक चिकित्सा केन्द्र, प्राथमिक शाला, परिवार

कल्याण आदि का पर्यवेक्षण इसके प्रमुख कार्य हैं। ग्राम सेवक, ग्राम सेविका और ग्राम लक्ष्मी का प्रशिक्षण, महामारी और बाढ पीडितों को सहायता आदि भी इसके कार्य हैं।[8]

जिला पचायत जिले स्तर की सस्था है। तालुका पचायत के अध्यक्ष स्वय म से एक सदस्य तालुका पचायत के लिए चुनते हैं और ग्रामीण जनता द्वारा जिला पचायत के लिए प्रत्यक्ष रूप से चुने हुये सदस्य, जिले के ससद सदस्य, विधान सभा के सदस्य नगरपालिकाओं के अध्यक्ष और जिलाधीश इसके सदस्य होते हैं।[9] महिलाओं, अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति, शिक्षा और सहकारिता के क्षेत्र म अनुभवी लोगों के आरक्षण का प्रावधान है। कर, फीस, स्टाम्प ड्यूटी और भूराजस्व की 5 प्रतिशत इसकी आय के प्रमुख स्रोत हैं। राज्य सरकार से इसे अनुदान, ऋण आदि भी प्राप्त होता है। औषधालय, प्राथमिक चिकित्सा केन्द्रों की स्थापना, सडकों और भवनों का निर्माण और साधारण शिक्षा प्रसार आदि इसके प्रमुख कार्य हैं। पचायती राज सस्थाओं म जन सहयोग के लिए प्रोत्साहन देना, सस्थाओं म सहयोग और समन्वय स्थापित करना, खाद, बीज, यन्त्र आदि का वितरण, माध्यमिक शालाओं की स्थापना और उन्हे सहायता देना आदि भी जिला पचायत के कार्य हैं।

इस प्रकार उपरोक्त विवरण से यह स्पष्ट हो जाता है कि गुजरात का पचायती राज राजस्थान और महाराष्ट्र के बीच का प्रारूप है। यहा महत्वपूर्ण भूमिका जिला पचायत को सौंपी गई है। साथ ही तालुका पचायतो को भी स्वय की आय के स्वतन्त्र स्रोत के साथ कुछ मौलिक कार्यों का उत्तरदायित्व सौंपा गया है। तीनों ही स्तर की सस्थाओं को अपनी अपनी आय के साधन व मौलिक कार्य दिए गये हैं। जिलाधीश, विधान सभा सदस्य और ससद सदस्यों को इसमें सदस्य बनाया गया है। ग्राम पचायत में सदस्य प्रत्यक्ष रूप से जनता स्वय चुनती है। तालुका पचायत म सदस्य अप्रत्यक्ष रूप से चुने जाते हैं। जिला पचायतो म सदस्यों के प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष तरीके से चुने जाने की व्यवस्था है।

## सदर्भ

1 सभी राज्यों की पचायती राज व्यवस्था के अध्ययन के लिये देखिये :
(i) पचायती राज ए कम्पेरेटिव स्टडी ऑन लेजिसलेशन्स, पूर्वोक्त, और
(ii) पचायती राज एट ए ग्लास, पूर्वोक्त।
2. विस्तृत अध्ययन के लिये देखिये, पी सी माथुर, 'इन्स्टीट्यूशनल स्ट्रेटेजिस

ऑफ पचायती राज इन राजस्थान', मोहन मुकर्जी द्वारा सम्पादित पुस्तक 'एडमिनिस्ट्रेटिव इन्नोवेशन्स इन राजस्थान, ऐसोशिएटेड पब्लिशिंग हाऊस, नई दिल्ली, 1983।

3 देखिये (i) पचायती राज ए कम्परेटिव स्टडी ऑन लेजिसलेशन्स, पूर्वोक्त; (ii) पचायती राज एट ए ग्लास पूर्वोक्त, और (iii) अबीदा सामी उद्दीन, *इम्पेक्ट आफ डेमोक्रेटिक डीसेंट्रलाइजेशन विथ स्पेशल* **रैफरेंस टू यू पी**, अलीगढ वि वि को 1971 म प्रस्तुत अप्रकाशित पीएच डी थीसिस, पृष्ठ 120–125।

4 सी वी राघवुलू और श्री इ ए नारायण, रिफोर्म्स इन रुरल लाकल गवर्नमेंट इन आंध्र प्रदेश ए प्रपोजल फॉर मण्डल पचायतस' लेख जो कि 18 से 20 अक्टूबर, 1984 को हुई 'इण्डियन पॉलीटीकल साइन्स एसोसिएशन की चियालीसवें वार्षिक सम्मेलन' मे प्रस्तुत किया गया।

5 **दी रिपोर्ट ऑफ दी कमेटी ऑन डेमोक्रेटिक डीसेंट्रलाइजेशन, कॉओपरेशन एण्ड रुरल डवलपमेंट**, महाराष्ट्र सरकार, 1960।

6. अबीदा सामी उद्दीन, पूर्वोक्त, पृष्ठ 127।

7 देखिय **रिपोर्ट ऑफ दी डेमोक्रेटिक डीसेंट्रलाइजेशन कमेटी**, रुरल डवलपमेंट डिपार्टमेंट, गुजरात सरकार, 1960।

8. **पचायती राज एट ए ग्लास**, पूर्वोक्त, पृष्ठ 15–17।

9. अबीदा सामी उद्दीन, पूर्वोक्त, पृष्ठ 129।

□

# 15

# राजस्थान के संदर्भ में नवीन स्थिति

## सादिक अली प्रतिवेदन और उसके बाद

2 अक्टूबर, 1959 को राजस्थान मे पचायती राज व्यवस्था का श्री गणेश किये जाने के पश्चात् पहली बार इन सस्थाओ के आम चुनाव सितम्बर 1960 और जनवरी 1961 मे कराये गये।[1] इस व्यवस्था का प्रारम्भ हुए थोडा ही समय हुआ था कि राजस्थान सरकार ने पचायती राज अध्ययन दल का निर्माण नवम्बर 1962 मे कर दिया।[2] लेकिन चीनी आक्रमण के कारण सम्पूर्ण देश के सामने प्राथमिक कार्य इस राष्ट्रीय सकट से निपटना था, इस कारण मे अध्ययन दल अपना कार्य प्रारम्भ नही कर सका। मई, 1963 मे राज्य सरकार ने अध्ययन दल को अपना कार्य प्रारम्भ करने के आदेश दिये। इस अध्ययन दल के अध्यक्ष सादिक अली थे। मोतीलाल चौधरी, पी. के. चौधरी, टी एन. चतुर्वेदी, आनन्द मोहनलाल, प्रोफेसर इकबाल नारायण और रामसिंह इसके सदस्य बनाये गये। अगस्त 1963 मे अध्ययन दल का पुर्नगठन कर माणकचन्द सुराणा, शिवचरण माथुर और केसरी सिंह भी इस दल के सदस्य नियुक्त किए गये।[3]

अध्ययन दल के निर्दिष्ट विषय थे पचायती राज सस्थाओ के पारस्परिक सम्बन्ध, हस्तान्तरित योजनाओ का क्रियान्वयन, सामाजिक सुविधा कार्यक्रम की उपक्षा उत्पादन कार्यक्रम पर जोर, समाज के अशक्त वर्गो पर विकास कार्यक्रम का प्रभाव, समन्वय की समस्या, विकास कार्यों मे जनता की रुचि, साधनो के एकत्रीकरण की स्थिति, ग्राम सभाओ की स्थिति, राजस्थान पचायती राज विधान की दूसरे राज्यो के विधान से तुलना, इन सस्थाओ के कार्य मे महत्वपूर्ण प्रवृत्तियाँ न्याय पचायतो का कार्य और प्रशिक्षण केन्द्रो का कार्य।[4] इनके अध्ययन के पश्चात् दल को सुधार के लिए सुझाव देने थे।

अध्ययन के दौरान दल की कुल 13 बैठकें हुई। अध्ययन के लिए दो प्रश्नावलियाँ तैयार कर पचायती राज के क्रियान्वयन से सम्बन्धित व्यक्तियों की

प्रेषित की गई।[5] दल ने राजस्थान तथा कुछ अन्य राज्यो का दौरा कर पचायती राज से सम्बन्धित और उसमे रुचि रखने वालो से भेंट की। दल ने राजस्थान के अनेक स्थानो का दौरा कर मीटिंगे, सामूहिक वार्ता और व्यक्तिगत मुलाकाते करके बहुत स लोगो से व्यक्तिगत सम्पर्क कर बहुत सी जानकारी प्राप्त की। प्रतिवेदन मे 21 अध्याय और 46 परिशिष्ट हैं। दल ने अपना प्रतिवेदन राज्य सरकार को 1964 मे प्रस्तुत किया।

दल के अनुसार "पचायती राज ने निश्चित रूप से एक अश तक सफलता प्राप्त की है और लोगों की आशाओ को पूरा किया है।" दल ने पचायती राज म निम्नलिखित प्रवृत्तिया पाई हैं जिनकी ओर ध्यान देना जरूरी है[6]

1 पचायती राज के बाद जो नई चेतना आई है, उससे विभिन्न क्षेत्रों मे दल बन्दी पैदा हो गई है।
2 कर्त्तव्य और उत्तरदायित्व की अपेक्षा अधिकार एव शक्तियों पर जोर देने की प्रवृत्ति अधिक है।
3. कुछ मामलो मे सरकारी और गैर सरकारी लोगो मे समुचित ताल-मेल स्थापित नही हुआ है। सरकारी व गैर सरकारी लोगो के सम्बन्धो मे सुधार करने के लिए निरन्तर शिक्षा देने की आवश्यकता है।
4. पचायती राज्य सस्थाओ और सहकारी सस्थाओ मे उचित सम्बन्ध अभी विकसित होना है।
5 कर्मचारियो की भर्ती मे विलम्ब हुआ है और उनकी नियुक्ति और पदोन्नति मे भी कठिनाई अनुभव की गई है।
6 विभिन्न स्तरो पर सेवाओ के अनुशासनिक नियन्त्रण के लिए जो वर्तमान व्यवस्था है, वह ठीक साबित नही हुई है।
7. सस्थाओ के नियन्त्रण और देख-रेख की वर्तमान प्रणाली ने भी ठीक से कार्य नही किया है। यह अपर्याप्त, सुदूर व अव्यवस्थित है। त्रुटि होने वाले मामलो मे तत्काल कार्यवाही सम्भव नही हो पाती है।
8 वित्तीय व्यवस्था तथा बजट और हिसाब किताब रखने की पद्धतियो तथा ऑडिट करने तथा एक स्टेन्डर्ड स्वरूप देने की दृष्टि से सुधार की गुजाइश है।
9 पचायती राज सस्थाओ को अपने कर्त्तव्य का निर्वाह वाछित सीमा तक ऊपर से मार्ग दर्शन एव सहायता नही मिली है।
10. स्थानान्तरित योजनाओ की क्रियान्विती तत्परता से नही हुई है।
11. जन सहयोग के स्वरूप मे सुधार की आवश्यकता है।

जहां सफलता नहीं मिली वहां समिति ने उपयुक्त उपाय सुझाए हैं। कुछ महत्वपूर्ण सुझाव यहां पेश हैं। पंचायत स्तर पर सेवा सहकारी समिति के अध्यक्ष को ग्राम पंचायत का सह सदस्य बनाने की सिफारिश की।[7] 5,000 से 10,000 की आबादी वाले कस्बों गांवों में नगर पंचायतों के गठन का सुझाव दिया।[8] दल ने यह सुझाव दिया कि पंचायत समिति और जिला परिषद में पदेन सदस्यों के अतिरिक्त निर्वाचित सदस्य भी होने चाहियें।[9] प्रधान और प्रमुख का निर्वाचन मण्डल सीमित होने से यह पाया गया कि निर्वाचन के दौरान भ्रष्ट तरीके अपनाये जाते हैं। इसे दूर करने के लिए इनके निर्वाचन मण्डल को विस्तृत करने का सुझाव दिया। पंचायती राज संस्थाओं के लिये राज्य स्तर पर उनके सामान्य हितों के मामलों में मार्गदर्शन देने और परामर्श देने के लिए 'पंचायती राज सलाहकार परिषद' के नाम से एक नवीन संस्था गठित करने की वकालत की। दल की एक महत्वपूर्ण सिफारिश इन संस्थाओं का कार्यकाल 3 वर्ष से बढ़ा कर 5 वर्ष करने सम्बन्धी थी। दल का यह मानना था कि इन संस्थाओं को दलीय दलगत राजनीति से दूर रखा जाना चाहिये। यदि गांव की एकता व सभी व्यक्तियों द्वारा किसी एक उम्मीदवार के स्वीकार्य होने पर सर्वसम्मति से चुनाव होते हैं, तो स्वागत योग्य है, किन्तु ऐसे चुनावों के लिये किसी प्रकार का वित्तीय प्रोत्साहन आवश्यक नहीं है।

समिति का यह मानना था कि जिला परिषदों को जिला स्तर पर अत्यधिक शक्ति सम्पन्न संस्था का रूप देना अभीष्ट नहीं है क्योंकि इससे नीचे के स्तर पर संस्थाओं के विकास में आगे चल कर बाधा पड़ेगी।[10] जिला परिषदों को कुछ मूल कार्यकारी दायित्व ही सौंपे जाने चाहियें। इन्हें जो कार्य सौंपे जायें वे राज्य क्षेत्र में से उन्हें दिये जाने चाहिये। कार्य कुशलता की दृष्टि से जिला परिषदों को कुछ ऐसे कार्य भी सौंपे जा सकते हैं कि जो वर्तमान में पंचायत समितियों के पास हैं। राजस्थान प्रशासनिक सेवा के वरिष्ठ वर्ग का एक अधिकारी जिला परिषद का मुख्य कार्यपालक अधिकारी नियुक्त किया जाना चाहिये।

पंचायती राज के तीनों ही स्तर की संस्थाओं द्वारा कर लगाने का सुझाव दिया गया। साथ ही दल ने यह उपयुक्त माना कि कुछ करों को आवश्यक प्रकृति का बना देने से इन संस्थाओं द्वारा कर लगाने के प्रति विरोध की समस्या हल हो सकेगी। दल के कुछ महत्वपूर्ण सुझाव कार्मिक प्रशासन, सचिवालय, वित्त प्रशासन आदि से सम्बन्धित थे।[11]

सादिक अली दल द्वारा 1964 में प्रतिवेदन प्रस्तुत किये जाने के

पश्चात् पंचायती राज संस्थाओं के ग्राम चुनाव दिसम्बर 1964 से प्रारम्भ हो कर फरवरी 1965 के अन्त तक पंचायती राज की सभी संस्थाओं के चुनाव सम्पन्न हो चुके थे। इन चुनावों के पहले राज्य सरकार के अधिनियमों में आवश्यक संशोधन करके ग्राम पंचायतों में सेवा सहकारी संस्थाओं के अध्यक्षों को सह सदस्यता प्रदान की और प्रधान व प्रमुख के निर्वाचन मण्डल को विस्तृत बनाया गया। 1971 में राज्य सरकार द्वारा इन संस्थाओं का कार्यकाल 3 वर्ष से बढ़कर 5 वर्ष कर दिया गया जिसे आगे चलकर फिर 3 वर्ष कर दिया है। इन परिवर्तनों के अलावा सरकार द्वारा अन्य कोई महत्वपूर्ण परिवर्तन शायद ही किया गया हो।

नायक समिति (1963) और आर मंडारी समिति (1969) ने भी प्राथमिक शिक्षा और पंचायती राज संस्थाओं की भूमिका के सम्बन्ध में महत्वपूर्ण सिफारिशें की। पंचायती राज संस्थाओं के विशिष्ट कार्यों का समय-समय पर मूल्यांकन संगठन द्वारा भी अध्ययन किया जाता रहा है।[12]

## गिरधारी लाल व्यास समिति और उसके बाद

8 नवम्बर 1971 को राज्य सरकार ने आदेश प्रसारित करके गिरधारी लाल व्यास की अध्यक्षता में पंचायती राज पर एक उच्चस्तरीय समिति नियुक्त की। बी एन भार्गव, खेत सिंह, राम किशन आर एन चौधरी, रावत राम सम्पत राज जैन, प्रोफेसर इकबाल नारायण एस पी सिंह भण्डारी, राम सिंह और वी आई राजगोपाल समिति के सदस्य के रूप में नियुक्त हुये। इस प्रकार अध्यक्ष सहित समिति में प्रारम्भ में 11 सदस्य थे।[13] अनेक कारणों से, जिसमें भारत पाक युद्ध प्रमुख था, मई 1972 तक समिति कोई विशेष कार्य नहीं कर सकी। प्रशासनिक कारणों से समिति को 2-3 बार पुनर्गठित करना पड़ा था।

इस समिति के निर्दिष्ट विषय थे पंचायती राज संस्थाओं का और उनके आपसी सम्बन्धों का अध्ययन इन संस्थाओं के वित्तीय व प्रशासनिक मामलों का अध्ययन, प्रत्येक स्तर पर विभिन्न संस्थाओं और विभागों के मध्य समन्वय का अध्ययन, जन सहयोग और उनकी इन संस्थाओं में भूमिका, पंचायती राज का कृषि, समाज कल्याण कार्यक्रम और दलित वर्ग पर प्रभाव, न्याय पंचायत शीघ्र, सस्ता और अच्छे न्याय के सम्बन्ध में, राजस्थान पंचायत समिति और जिला परिषद सेवायें, राजस्थान और अन्य राज्यों के अनुभव पर यह सुझाना कि क्या त्रि स्तरीय व्यवस्था चलने दें या इसे द्वी-स्तरीय में बदल डालें, पंचायती राज संस्थाओं को प्रभावी और सक्रीय बनाने का सुझाव देना आदि।[14]

इस उच्च स्तरीय समिति ने अध्ययन के दौरान ही एक अन्तरिम (Interim) प्रतिवेदन राज्य सरकार को 28 अक्टूबर, 1972 को प्रस्तुत किया।[15] समिति ने अध्ययन मे यह पाया कि पचायती राज सस्थाओ के चुनाव समय पर नही कराने से जनता की इन सस्थाओ मे आस्था समाप्त होने लगती है। वे इनसे धीरे-धीरे विमुख होते चले जाते है। इस अन्तरिम प्रतिवेदन मे समिति ने सगठनात्मक परिवर्तन सुझाते हुए सरकार से इन सस्थाओ के चुनाव बिना किसी विलम्ब के करने की सिफारिश की थी। समिति का अन्तरिम प्रतिवेदन प्रस्तुत करने का उद्देश्य ही यही था कि इन सस्थाओ के चुनाव शीघ्र कराये जा सकें।

समिति ने अपना प्रमुख प्रतिवेदन सरकार को 22 जून 1973 को प्रस्तुत किया। समिति ने इस प्रतिवेदन मे यह बताया कि प्रजातान्त्रिक विकेन्द्रीयकरण को मिश्रित सफलता प्राप्त हुई है। इस समय इसकी प्रशसा की तुलना म इसकी आलोचना अधिक हो रही है। प्रमुख प्रतिवेदन की भी प्रधान सिफारिश यही थी कि पचायती राज सस्थाओं के चुनाव निश्चित समय पर ही करा दिये जाने चाहिए।[16] पचायती राज को चौराहे पर खडे पाया जहा उस उद्देश्य की प्राप्ति के लिये आगे छलाग लगानी है या इसे समाप्त करने का कदम उठाया जाय या जैसा है वैसा ही चलते रहने दिया जाये। इस हाल पर छोडना समिति ने सबस खराब स्थिति बताई। समिति ने यह स्वीकार किया कि पचायती राज 'प्रशासन' को ग्राम जनता के समीप लाया है और इसने नौकरशाही को जन इच्छा के प्रति अधिक सवेदनशील और उत्तरदायी बनाया है। साथ ही इसने ऐसा स्थाई ढाचा खडा किया है जो कि पूर्ण रूप स ग्रामीण विकास के लिए जवाब देह है। यह कटु सत्य है कि समय पर चुनाव नहीं कराना, वित्त की कमी और अन्य कारणों न इन सस्थाओं को अप्रभावी बना दिया है। समिति की राय मे पचायती राज सस्थाओ को समाप्त करने के स्थान पर उचित यह होगा कि इसमें आवश्यक सुधार किये जाए।

समिति ने ग्राम पचायत मे अनुसूचित जाति और जनजाति के लोगो को प्रतिनिधित्व देने के लिए इनकी सीट आरक्षित करने का सुझाव दिया। न्याय पचायतो की असफलता को ध्यान मे रखते हुए इन्हे समाप्त कर इनके स्थान पर प्रत्येक ग्राम पचायत मे एक न्याय उप समिति के गठन की सिफारिश की थी।

अनुसूचित जाति और जनजाति के लोगो को प्रतिनिधित्व देने के उद्देश्य से समिति ने पचायत समिति और जिला परिषद स्तर पर भी सीट आर-

भिन करने को उपयुक्त बताया। पचायत समिति और जिला परिषद स्तर पर समिति कुछ सदस्यो के प्रत्यक्ष रूप से चुने जाने के पक्ष म थी।

समिति की राय थी कि महाराष्ट्र प्रारूप अधिक सफल रहा है। लिहाजा राजस्थान म भी जिला परिषद को मौलिक काय व शक्तिया सौंपी जाना चाहिए। पचायत समितियो को अधिक काय व शक्तिया देने की आवश्यकता नही है। पचायत समितिया केवल जिला परिषद की स्टाफ अभिकरण बन कर रह। तीनो स्तर पर कायकाल 5 वष रखा जाना चाहिए। इन सस्थाओ के चुनाव साधारण चुनावो (General Election) से जोडना अनुचित बताया और कहा कि इन सस्थाओ के चुनाव चुनाव कायक्रम म बिना कोई फरबदल किये समय पर ही कराते रहना चाहिए।

समिति ने जिला परिषद को जीवन्त (Viable) इकाई मानते हुए इस नियोजन और कायपालिका द्वारा अधिक स अधिक प्रशासनिक शक्तिया सामान्य और विशेषज्ञ कार्मिक वित्तीय शक्ति आदि दिये जाने का पुरजोर वकालत की। साराश म यह कहना उपयुक्त है कि यह समिति महाराष्ट्र माडल और उसकी सफलता से अत्यधिक प्रभावित हुई और लगभग वही माडल राजस्थान म अपनाने की पशकश की है।

यह कहना अनुचित नही होगा कि गिरधारीलाल व्यास समिति द्वारा अन्तरिम और प्रमुख दोनो प्रतिवेदनो म पचायती राज सस्थाओ के चुनाव शीघ्र और समय पर कराने की भरपूर सिफारिश के पश्चात भी सरकार किसी न किसी चीज का बहाना बनाती रही और इन सस्थाओ के चुनाव टालती रही।

यह इन सस्थाओ और ग्रामीण जनता का दुभाग्य ही था कि इनके चुनाव 1964–65 म होने के पश्चात 1977 के अ त तक नही हो सके। सन् 1977 म जनता पार्टी के शासन म आने के पश्चात भी फरवरी माच 1978 म केवल ग्राम पचायतो के चुनाव होकर रह गए। पचायत समितियो और जिला परिषदो के चुनाव इसलिए टाल दिये कि केन्द्र म इन सस्थाओ के अध्ययन के लिए अशोक महता की अध्यक्षता म एक समिति पहले स ही जनता सरकार ने नियुक्त कर दी थी और यह निणय किया कि इस समिति का प्रतिवेदन प्राप्त होने पर उन सिफारिशो के अनुसार ही आगे कदम उठाया जाएगा। अशोक महता समिति प्रतिवेदन केन्द्रीय सरकार को 21 अगस्त 1978 म प्राप्त होने के पश्चात इसकी सिफारिशो को राज्य सरकारो को विचार करने और आवश्यक कदम उठाने का प्रषित किया। लेकिन राज्य सरकारो स जो आशा अशोक महता समिति को थी वह पूरी नही हो सकी थोडे ही समय पश्चात केन्द्र म

म राजनैतिक अस्थिरता का वातावरण छा गया। कांग्रेस (इ) ने केन्द्र और राज्यो म शासन सम्हालने के पश्चात राजस्थान म इन सस्थाओ के आम चुनाव प्रचलित अधिनियमो से करा कर तीना स्तरो पर इनका गठन किया।

## उभरती हुई प्रवृत्तियां एव पचायती राज के सम्मुख समस्याए

विशेषकर 1960 के दशक के मध्य ही स पचायती राज के महत्व मे गिरावट आने का एक सिलसिला प्रारम्भ हुआ जो अभी तक अनवरत चल रहा है।[17] बीकानेर सम्मेलन, इस विषैले क्रम का तोडन का, राजस्थान के मुख्य मन्त्री श्री शिव चरण जी माथुर द्वारा किया गया काय एक गभीर प्रयास कहा जा सकता है। बीकानेर सम्मेलन और उसके बाद की स्थिति पर इस पुस्तक म आगे चर्चा की गई है। स्थानीय सरकार के रूप म प्रत्येक जगह इसके प्रति सम्मान और स्नेह कम हुआ है। इस स्थिति से महाराष्ट्र और गुजरात भी नही बच सके, यद्यपि वहा अन्य राज्यो की तुलना म अधिक सफलता प्राप्त हुई है।

प्रारम्भ ही से सभी वर्गो के लोगो न इन्ह ग्राम के सर्वांगीण विकास के प्रयास करने वाली सस्था नही मानकर इसे केवल कृषि उत्पादन बढान वाली एक एजसी के रूप म देखा है। इस प्रकार कृषि का पूर्वाग्रह न केवल मानसिक या सैद्धान्तिक रहा बल्कि साकार और व्यावहारिक भी और यह पूर्वाग्रह अन वरत बढता चला गया। निरन्तर बढती हुई खाद्य की कमी और 1966–67 की फसल खराब होन से इस और बढावा मिला।

भारतवर्ष म 1966 के लगभग केन्द्र और राज्यो मे जो राजनैतिक नेतृत्व उभर कर आया उसका महात्मा गाधी के आदर्शो से बहुत सकुचित सम्बन्ध था। इन प्रकार इसका पचायती राज के प्रति वैचारिक प्रतिबद्धता बहुत कम या नही के बराबर थी। केन्द्रीय नेतृत्व पचायती राज के प्रति उदासीन था और राज्य स्तरीय नतृत्व पचायती राज नेतृत्व को अपने प्रतिद्वन्दी के रूप म मानन लगा। यही नही राज्य स्तरीय नेतृत्व तो पचायती राज नेतृत्व को अपने अस्तित्व के लिए खतरा महसूस करन लगा। परिणामस्वरूप उच्चस्तरीय नेतृत्व ने पचायती राज सस्थाओ को जानबूझ कर अशक्त, अप्रभावी, और दरिद्र बना दिया। इन सस्थाओ की प्रगति और सफलता उच्चस्तरीय नेतृत्व को अपने लिए खतरा लगन लगी। इन सस्थाओ को पगू बनाना अपने हित मे उन्होने आवश्यक माना। शनै शनै वित्तीय और प्रशासनिक बहाना बनाते हुए इन सस्थाओ से अनेक कार्य लेकर अ य विभागो या सस्थाओ को दे दिय या नया तन्त्र विकसित कर उनका सीधा क्रियान्वयन किया जाने लगा, पचायती राज सस्थाओ के कार्मिको के पद कुछ खत्म कर दिय, कुछ पदो की सख्या कम करदी या फिर

बुद्ध पदा का अवमूल्यन कर निम्न स्तर का बना दिया (जसे विकास अधिकारी के पद का राजस्थान प्रशासनिक सेवा के स्थान पर अधीनस्थ सेवा का कर दिया)।

इसी प्रकार 1960 के दशक के मध्य म भारतीय राजनतिक व्यवस्था की केन्द्रीयकरण की प्रवत्ति का दौर प्रारम्भ हुआ। यह प्रवत्ति 1971 और 1975 मे और अधिक बलवती हुई। 1977 म जनता पार्टी के शासन म आने पर यह कुछ सीमा तक कम हुई थी लेकिन जनता पार्टी के बिखराव के बाद यह पुन जोर पकड गई। वतमान राजनतिक नतृत्व इस प्रकार का है कि एसा लगता है मानो राज्य सरकार के द्रीय सरकार के अधीन ही नही है बल्कि पर वश है और उनका अस्तित्व ही केन्द्र पर आधारित है। जहा राज्य स्तरीय नतृत्व ही पूणत के द्रीय की कृपा पर न बना रहता है और पूणत के द्रीय स्तुति म व्यस्त हो और इसम तनिक भी राजनतिक जीवन के अस्तित्व के लिए खतरा हो वहा ग्रामीण या नगरीय स्थानीय स्वायत्तशासन सस्थाओ की समृद्धि और विकास का प्रश्न नही उठता है।

आधुनिक वैज्ञानिक और तकनीकी विकास ने केन्द्र को निरन्तर शक्तिशाली और राज्य व स्थानीय ग्रामीण स्वायत्त सस्थाओ को उत्तरोत्तर कमजोर और पगु बनाया है। हरित क्रान्ति व श्वेत क्रान्ति न केन्द्रीय राजनीति और प्रशासन के हाथ मजबूत किये है। चौथी और पाचवी पचवर्षीय योजनाओ म अनेक विशिष्ठ योजनाए (Spec al Schemes) के द्वारा तैयार की गई और उन्ह क्रियान्वित करन के लिए अलग से प्रशासनिक तन्त्र का विकास करके पचायती राज के अस्तित्व को खतरा उत्पन्न कर दिया। यही नही नए प्रसार कायक्रम के अन्तगत कृषि प्रसार का काय पचायती राज सस्थाओ के पास न रह कर कृषि विभाग के पास आ गया है।

**नया कृषि प्रसार कायक्रम और पचायती राज**

वल्ड बैंक की सहायता स 1974 म राजस्थान के दो जिलो म कृषि प्रसार से सम्बधित नया दष्टिकोण अपनाया गया।[18] इसकी सफलता स सरकार अत्यधिक प्रभावित होकर राज्य के 27 जिलो म स कृषि की अधिक क्षमता वाले चुने 17 जिलो म इस कायक्रम को 1 अक्टूबर 1977 स लागू किया। इस कायक्रम म प्रसार कमचारियो का प्रशिक्षण और भ्रमण' (Training and Visit) निरन्तर जारी रहता है इसलिए इसे टी एण्ड वी' (T & V) नाम स अधिकतर जाना जाता है। क्लस्टर (Cluster) प्रशिक्षण के प्रमुख केन्द्र होने स कुछ लोग इसे क्लस्टर कायक्रम (Cluster Programme) भी कहते है।

इस कार्यक्रम का प्रमुख उद्देश्य प्रसार कार्यक्रमों के माध्यम से प्रयोगशाला और विश्वविद्यालयों में की गई खोज और अनुसंधान को कृषकों तक पहुंचाना है। इस नवीन कार्यक्रम में निम्नतम स्तर पर "कृषि प्रसार कार्यकर्त्ता" (Village Extension Worker) है जो किसानों से प्रत्यक्ष और पूर्ण रूप में समीप हैं। "सहायक कृषि अधिकारी" (Assistant Agriculture Officer) कृषि प्रसार कार्यकर्त्ता को प्रशिक्षित करते हैं और उनके कार्यों का पर्यवेक्षण भी करते हैं। सहायक कृषि अधिकारी के निकटतम उच्च कर्मचारी "विषय विशेषज्ञ" (Subject Matter Specialist) कहलाते हैं। ये ग्रामीण प्रसार कार्यकर्त्ता और विषय विशेषज्ञ को प्रशिक्षित करते हैं। विषय विशेषज्ञों से ऊपर जिला स्तरीय, क्षेत्र स्तरीय और राज्य स्तरीय अधिकारी हैं जो इस नए कृषि प्रसार कार्यक्रम में सम्बद्ध रहते हुए उन्हें समय-समय पर प्रशिक्षण प्रदान करते हैं। ये सभी कार्मिक कृषि विभाग के कर्मचारी हैं और ये पचायती राज संस्थाओं से पृथक रहते हुए कृषि प्रसार का कार्य करते हैं। पहले सभी जिलों में कृषि प्रसार का कार्य पचायती राज संस्थाओं में कार्यरत ग्राम सेवक (Village Level Worker), कृषि प्रसार अधिकारी (Agricultue Extension Officer), विकास अधिकारी, आदि के द्वारा किया जाता था। अर्थात अब इन 17 जिलों में पचायती राज संस्थाओं से कृषि प्रसार का कार्य भी छिन जाने से इन जिलों में कृषि प्रसार के क्षेत्र में पचायत राज संस्थाओं की कोई भूमिका शेष नहीं रह गई है।

## बीकानेर पचायती राज सम्मेलन (1982)

पचायती राज के इतिहास में बीकानेर में आयोजित 30 जनवरी 1982 का पचायती राज सम्मेलन एक महत्वपूर्ण घटना है। बीकानेर सम्मेलन एक ऐतिहासिक पर्व माना गया। विकास प्रक्रिया की क्रियान्विति में जन सामान्य की रुचिहीनता, सरकारी क्षमता के प्रति निराशा एव आस्था हीनता के वातावरण का विश्वास एव क्रियाशीलता में बदलने की आशा से पचायती राज को सजीव बनाने के लिए इस सम्मेलन में अनेक महत्वपूर्ण घोषणाएं की गईं। मुख्य मन्त्री ने पचायती राज संस्थाओं को सशक्त एव सफल बनाने के लिए सरकार के निर्णयों को जनप्रतिनिधियों के सामने प्रस्तुत किया।

बीकानेर सम्मेलन में पचायत समितियों को विकास सम्बन्धित कुछ कार्य हस्तान्तरित करने और कुछ कार्यों की समीक्षा करने का अधिकार देने की घोषणा की गई (इसके लिए इसी पुस्तक के पृष्ठ 87–92 तक देखें)।[19] प्रधानों का

मासिक भत्ता बढाकर रु० 400 तथा प्रमुखो का भत्ता बढा कर रु० 600 करने की भी घोषणा की गई। उसी समय विकास अधिकारियो के पदो के क्रमोन्नयन और आधारभूत कर्मचारियो की नियुक्ति/प्रतिनियुक्ति के विषय मे भी घोषणा की गई।

**विकास अधिकारियों के पदो का क्रमोन्नयन**

बडे कार्यक्रमो के हस्तान्तरण के साथ विकास अधिकारियो के पदो को क्रमोन्नत करने का निर्णय लिया गया क्योकि कार्यरत अधिकारी जिनमे से अनेक तो तदर्थ आधार पर नियुक्त थे समक्ष नहीं समझे गए। यह व्यवस्था प्रस्तावित की गई कि विकास अधिकारियो के 50 प्रतिशत पद राजस्थान प्रशासनिक सेवा के अधिकारियो से भरे जावे शेष के लिए तकनीकी सेवा म से परियोजना अधिकारी पदोन्नति स चयनित किए जावे।[20]

**आधारभूत कर्मचारियो की नियुक्ति/प्रतिनियुक्ति**

पचायती राज सस्थाओ को अनेक कार्यक्रम हस्तान्तरित करने स कार्य सम्पादन के लिए कुछ आधारभूत कर्मचारियो की व्यवस्था आवश्यक समझी गई। विकास अधिकारियो के अलावा कृषि प्रसार अधिकारी, एक पशुपालन प्रसार अधिकारी, एक सहकारिता प्रसार अधिकारी, एक पचायत प्रसार अधिकारी दो शिक्षा प्रसार अधिकारी, एक उद्योग प्रसार अधिकारी एक ओवर सीयर तथा एक प्रगति (सांख्यिकी) प्रसार अधिकारी, का नियोजन आवश्यक माना।[21] यह इसलिए आवश्यक माना कि उपरोक्त सभी विभागो से सम्बन्धित कार्यक्रम पचायत समिति स्तर पर या तो पचायत समिति की सीधी देख-रेख म होगा या उनम पचायत समिति स्तर पर समीक्षा आवश्यक होगी। चू कि इतने व्यापक कार्यक्रम को चलाने के लिए पचायत समिति भी व्यवस्थित रखनी होगी अत विकास अधिकारी के कार्यालय का सुदृढीकरण भी आवश्यक माना गया। इसके लिए एक लेखाकार, एक कनिष्ठ लेखाकार, 3 वरिष्ठलिपिक, 5 कनिष्ठ लिपिक, 4 चतुर्थ श्रेणी कर्मचारी, एक वाहन चालक और एक चौकी-दार देने होंगे। ग्रामीण क्षेत्रो म प्रसार कार्य करन के लिए ग्राम-सेवक भी पचायत समिति स्तर पर बढाये जायेंगे।

***बीकानेर सम्मेलन के पश्चात्***

बीकानेर सम्मेलन सम्पन्न होने के पश्चात राज्य सरकार ने पचायती राज सस्थाओ के सुदृढीकरण हेतु अनेक कदम उठाए हैं। इस उद्देश्य के लिए अनेक विभागो द्वारा आवश्यक पत्र/आदेश प्रसारित किये गए हैं। ग्रामीण विकास एव पचायती राज विभाग द्वारा पुन पचायती राज के क्रम पर प्रकाशित

"क्रियान्वयन का पहला चरण" नामक पुस्तक के पृष्ठ 1 से 116 तक विभिन्न विभागों के अधिकारियों द्वारा 1 जून 1982 तक के प्रसारित पत्र/परिपत्र/आदेश प्रकाशित किये गए हैं।[22]

राज्य सरकार ने पंचायती राज को पुनर्जीवित करने के परिप्रेक्ष्य में ग्राम सभाओं के पुनर्जीवित किए जाने को विशेष महत्व दिया। इस उद्देश्य से सरकार द्वारा 1 जनवरी 1983 से 15 फरवरी 1983 तक **'प्रशासन गांवों की ओर'** नामक अभियान चलाया।[23] इस अभियान के अन्तर्गत राज्य की प्रत्येक ग्राम पंचायत क्षेत्र में एक-एक ग्राम सभा का आयोजन करके अनेक विभागों के अनेक कार्मिकों को इनमें भेज कर अनेक मामले वहीं की वहीं निपटाये गए। यह एक अनूठा परीक्षण किया गया। राज्य सरकार इस बात पर विशेष जोर दे रही है कि ग्राम सभाओं की बैठकें समयानुसार हों तथा उनमें महिलाओं तथा निर्धन वर्ग के व्यक्तियों को खासकर अनुसूचित जातियों व अनुसूचित जनजातियों को, अपनी राय जाहिर करने तथा ग्राम सभा के निर्णयों को प्रभावित करने का अवसर मिलना चाहिए।

ग्राम पंचायतों को अधिक सुदृढ़ बनाने हेतु इन्हें कुछ नए कार्यक्रम/योजनाए हस्तान्तरित की गई और सचिव सम्बन्धी सहायता उपलब्ध कराने हेतु कुछ कारगर कदम उठाये गए (इस पुस्तक के पृष्ठ 73–74 देखिये)।

पंचायत समितियों को सुदृढ़ बनाने हेतु अनेक कार्य हस्तान्तरित किये गए हैं। इस सम्बन्ध में विभागों द्वारा आवश्यक आदेश प्रसारित किये हैं।[24] आधारभूत कर्मचारियों की नियुक्ति/प्रतिनियुक्ति के क्षेत्र में सरकार को पूर्ण सफलता प्राप्त हुई है। लेकिन 50 प्रतिशत पंचायत समितियों में राजस्थान प्रशासनिक सेवा के विकास अधिकारियों की नियुक्ति करने में सरकार को सफलता नहीं मिल पाई है। केवल 15–16 पंचायत समितियों में ही रा० प्र० सेवा के विकास अधिकारी नियुक्त किये जा सके हैं जिनमें से इस सेवा में नव नियुक्त अधिकारियों की संख्या अधिक है। जिस किसी भी अधिकारी को (रा० प्रशासनिक सेवा के) सरकार विकास अधिकारी नियुक्त करती है या करने लगती है, वह अधिकारी अपने आपको संकट की स्थिति में महसूस करता है और अपना नाम विकास अधिकारियों की सूची से कटवाने की पुरजोर कोशिश करता है। प्रत्येक पंचायत समिति को एक-एक जीप की जीप उपलब्ध कराने का प्रयास कर रही है। जहां सरकार जीप उपलब्ध नहीं करा सकेगी वहां उन्हें किराये की जीप लेने की अनुमति दी जायेगी। प्रत्येक पंचायत समिति को एक-एक लाख रुपये के हिसाब से प्रो रेटा मैचिंग ग्रांट के रूप में उपलब्ध कराया जावेगा।

जिला परिषदो को सुदृढ बनाने हेतु कुछ नए कार्य सौपे गए (इस पुस्तक के पृष्ठ 101 और 102 देखिये)।[25] प्रत्येक जिला परिषद को फर्नीचर हेतु बीस-बीस हजार रु०, एक-एक कार और जिस जिला परिषद के पास कार्यालय हेतु भवन नही है उन्हे भवन उपलब्ध कराया गया है।

## जयपुर पंचायती राज सम्मेलन ( अक्टूबर 1984)

2 अक्टूबर 1984 को पचायती राज व्यवस्था को 25 वर्ष पूर्ण हो जाने के उपलक्ष मे जयपुर मे पचायती राज की रजत जयन्ती मनायी गई। इस उपलक्ष मे जयपुर मे पचायती राज सम्मेलन आयोजित किया गया। इस सम्मेलन मे स्व प्रधान मन्त्री श्रीमति इन्दिरा गाधी द्वारा 7 अक्टूबर 1984 को समापन भाषण दिया गया। समापन समारोह मे मुख्यमन्त्री श्री शिवचरण माथुर द्वारा निम्नलिखित घोषणाए की गई

1. उच्च प्राथमिक शिक्षा का कार्य जिला परिषदो को हस्तान्तरित कर दिया जावे।
2. प्रौढ शिक्षा कार्य पचायत समितियो को हस्तान्तरित कर दिया जावे, जो वे जिला परिषदो की देख-रेख में निष्पादित करेंगी।
3. पचायत समितियो को उनके कर्मचारियो के चिकित्सा सम्बन्धी व्यय के लिए एक करोड रुपये की राशि का वार्षिक अनुदान स्वीकृत किया जावे। यह अनुदान पचायत समितियो को उनके कर्मचारियो की सख्या (प्रतिनियुक्ति कर्मचारियो को छोडकर) के अनुपात मे वितरित किया जावे। इस सम्बन्ध मे पचायत समितियो के लिए मार्गदर्शन सिद्धान्त विकास विभाग, वित्त विभाग की सहमति प्राप्त कर, प्रसारित करे।
4. पचायत समितियो तथा जिला परिषदो के शेष कार्यालयो के भवन निर्माण हेतु सप्तम पचवर्षीय योजना मे आवश्यक प्रावधान किया जावे। भवन के निर्माण के व्यय का 50 प्रतिशत पचायत समिति/जिला परिषद वहन करेंगी तथा 50 प्रतिशत राज्य सरकार द्वारा वहन किया जावेगा।
5. जिन जिला परिषदो/पचायत समितियो के कार्यालय राजकीय भवनो मे चल रहे हैं उन भवनो को जिस दिन से जिला परिषदों/पचायत समितियो को दिया गया है उसी दिन से उन्हे हस्तान्तरित मान लिया जावे।
6. जो पचायतें चु गी के अलावा कोई नया कर लगावे या कर की दर विकास के लिए बढावे तो इस प्रकार की अतिरिक्त कर आय का 50 प्रतिशत अनुदान राज्य सरकार द्वारा दिया जावे।
7. राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार कार्यक्रम के अन्तर्गत 25 हजार रुपये से अधिक

लेकिन 25 हजार रुपये तक की लागत के कार्यों की प्रशासनिक स्वीकृति प्रदान करने के अधिकार जिला परिषदों को दिये जावें। जिला परिषदों द्वारा कुशल तकनीकी नियन्त्रण करवाने हेतु आवश्यक तकनीकी स्टाफ उपलब्ध करवाया जावे। वर्तमान में कार्य कर रहे सहायक अभियन्ता सी डी को जिला परिषदों के नियन्त्रण में हस्तान्तरित कर दिया जावे। जिन जिलों के कार्य अधिक हों, वहां अधिशाषी अभियन्ता के तत्वाधान में एक तकनीकी प्रकोष्ठ बनाकर उसका नियन्त्रण भी जिला परिषदों में रखा जावे।

जैसा कि दसवें अध्याय में बताया जा चुका है, 7 अक्टूबर 1984 के ही दिन स्व प्रधान मन्त्री श्रीमति इन्दिरा गांधी द्वारा जयपुर में पंचायती राज संस्थान का शिलान्यास किया गया। इसके भवन निर्माण के लिये सरकार द्वारा एक करोड़ रुपये स्वीकृत किये गए हैं। यह संस्थान पंचायती राज पर अध्ययन, प्रशिक्षण, शोध, साहित्य प्रकाशन और साहित्य भण्डार का कार्य करेगा। इसका भवन निर्माणाधीन है।

## संदर्भ

1 **पंचायती राज के पांच वर्ष**, पंचायत एवं विकास विभाग राजस्थान, 1965, पृष्ठ 9—10। यद्यपि पंचायती राज संस्थाओं के प्रथम चुनाव 1959 में हुए, लेकिन चूंकि वे चुनाव केवल पंचायत समिति तथा जिला परिषद तक सीमित थे (पंचायतें पहले से विद्यमान थी) अतः 1960 में हुए पंचायती राज चुनाव को प्रथम पंचायती राज चुनाव माना गया है। प्रथम ग्राम चुनावों के विस्तृत अध्ययन के लिए देखिये **"ए रिपोर्ट ऑन दी पंचायत इलेक्शन्स इन राजस्थान,** इवेलुएशन ऑर्गेनाइजेशन, केबिनेट सेक्रेटेरिएट राजस्थान सरकार, 1961।
2. **सादिक अली प्रतिवेदन**, पूर्वोक्त, पृष्ठ "क" (प्रस्तावना)।
3. उपर्युक्त।
4. उपर्युक्त पृष्ठ "ख" और "ग"।
5. विभिन्न वर्गों के लोगों के लिए भिन्न भिन्न प्रश्नावलियां तैयार करके प्रेषित की गई। प्रतिवेदन में परिशिष्ट 2 से 8 तक सात प्रकार की प्रश्नावलियां दी गई हैं।
6 उपर्युक्त, पृष्ठ 18-19।

7. उपर्युक्त, पृष्ठ 2 ।
8. उपर्युक्त, पृष्ठ 28–29 ।
9. उपर्युक्त, पृष्ठ 34–35 ।
10. उपर्युक्त पृष्ठ 75–76 ।
11. इन विषयो से सम्बन्धित सिफारिशे इस अध्याय मे देना न तो सम्भव है और न ही उपयुक्त ही । इनके विस्तृत अध्ययन के लिए देखे मूल प्रतिवेदन के पृष्ठ 174–204 ।
12. मूल्यांकन सगठन के प्रकाशन है (1) ए रिपोर्ट ऑन पचायत इलेक्शन्स इन राजस्थान 1960 (2) ए रिपोर्ट ऑन दी वर्किंग ऑफ पचायती राज इन राजस्थान (1961–62) (3) दी पैटर्न ऑफ रूरल डवलपमेन्ट इन राजस्थान (4) हाफ ईयरली रिपोर्टस ऑन दी वर्किंग ऑफ डेमोक्रेटिक डीसेंट्रलाईज्ड बोडीज (5) ट्रेन्ड्स इन पचायती राज, और (6) शोर्ट स्टेडीज ऑन पचायत समिति अध्ययन केन्द्राज ,
13. रिपोर्ट ऑफ दी हाई पावर कमेटी ऑन पचायती राज, कम्युनिटि डवलपमेंट एण्ड पचायत डिपार्टमेंट 1973, ।
14. उपर्युक्त, पृष्ठ 2–5 ।
15. देखिये इन्टरिम रिपोर्ट ऑफ दी हाई पावर कमेटी ऑन पचायती राज, कम्युनिटि डवलपमेंट एण्ड पचायती विभाग, 1972 ।
16. उपर्युक्त पृष्ठ 11–13 ।
17. c f श्रीराम महेश्वरी, इण्डियन एडमिनिस्ट्रेशन, 1979 पृष्ठ 507–9 ।
18. इसके विस्तृत अध्ययन के लिए देखिये (1) डेनियल बेनोर एण्ड जेम्स क्यू हेरीसन, एग्रीकल्चरल एक्सटेंशन दी ट्रेनिंग एण्ड विजिट सिस्टम, वर्ल्ड बैंक पब्लिकेशन, मई 1977 (2) वी. हूजा, "एग्रीकल्चर एक्सटेन्शन ए न्यू प्रोग्राम फोर कन्टीन्युअस ट्रेनिंग एट ऑल लेवल्स" कुरुक्षेत्र, वोल्यूम 17 नम्बर 7 जनवरी 1, 1979, (3) रविन्द्र शर्मा, 'इन्स्टीट्यूशनल ट्रेनिंग अन्डर टी एण्ड वी प्रोग्राम (ए केस स्टेडी ऑफ दुर्गापुरा ट्रेनिंग सेन्टर) एक लेख जो लोक प्रशासन विभाग द्वारा कृषि प्रशासन' पर 11–12 दिसम्बर 1982 को आयोजित सेमीनार मे पढा गया, राजस्थान वि वि, जयपुर (4) नरेन्द्र शर्मा 'ए केस स्टेडी ऑफ ट्रेनिंग एण्ड विजिट सिस्टम विद स्पेशल रेफरेंस टू ट्रेनिंग", लेख जो एस के एन कृषि महाविद्यालय, जोबनेर द्वारा 28 नवम्बर से 2 दिसम्बर 1983 तक आयोजित 'दी ऑर्गेनाइजेशन ऑफ न्यू एग्रीकल्चरल एक्सटेन्शन सिस्टम फॉर इन-

श्रीजिग एग्रीकल्चरल प्रोडेक्टिविटि'' पर राष्ट्रीय सेमीनार में प्रस्तुत किया गया, और (5) जोमलिन लेडेन मिल्म, दी वर्ल्ड बैंक एण्ड दी ट्रेनिंग एण्ड विजिट सिस्टम, फाईनेंस एण्ड डवलपमेंट, जून 1983, पृष्ठ 41—42।

19 पुन पचायती राज, सामुदायिक विकास एव पचायत विभाग, राजस्थान सरकार जयपुर, 1982, पृष्ठ 8—10।

20 यहा यह बताना अनावश्यक नही होगा कि राजस्थान मे जनवरी 1982 की घोषणा के पश्चात जहा 118 विकास अधिकारी राजस्थान प्रशासनिक सेवा के लगाए जाने थे वहा 1 दिसम्बर 1984 तक कुल मिलाकर 15—16 विकास अधिकारी इस सेवा मे लगाए जा सके है, जिनमे भी यह ज्ञातव्य है कि अधिकतर वे है जिन्ह इस सेवा म प्रशिक्षण के तुरन्त पश्चात इस पद पर लगा दिया गया है अर्थात इस पद पर अपनी सेवा प्रारम्भ की है। यहा यह बताना अनुपयुक्त नही होगा कि राजस्थान प्रशासनिक सेवा के लोग पचायती राज सस्थाओ म जाना पसन्द नही करते हैं। जिसका भी नाम विकास अधिकारी के पद के लिए निश्चित किया जाता है वही इन आदेशो को निरस्त कराने मे जुट जाता है। ऐसा न केवल पुरान अनुभवी अधिकारिया मे है बल्कि नए नियुक्त अधिकारियो म भी ऐसी प्रवृत्ति पाई गई है। एक अध्ययन म लेखक ने यह पाया कि हमारे प्रशिक्षण कार्यक्रम नव नियुक्त कर्मचारिया और अधिकारिया को रूरल ओरिऐटेड नही बना सके है। सम्भवत अधिकारियो की विकास अधिकारी पद पर कार्य करने से अरुचि के कारण ही अभी तक नही के बराबर ही प्रशासनिक सेवा के अधिकारियो को लगाया जा सकता है।

21 उपर्युक्त, पृष्ठ 13।

22 'क्रियान्वयन का पहला चरण' सामुदायिक विकास एव पचायत विभाग, राजस्थान सरकार, 1983, पृष्ठ 1—116।

23. विस्तृत अध्ययन के लिए देखिये : रविन्द्र शर्मा, के डी त्रिवेदी और गिरवर सिंह, ''प्रशासन गावों की ओर एक अध्ययन'', लोक प्रशासन विभाग, राजस्थान विश्व विद्यालय, 1984 (एक अप्रकाशित अध्ययन प्रतिवेदन)।

24 'क्रियान्वयन का पहला चरण', पूर्वोक्त, पृष्ठ 1-116।

25. उपर्युक्त, पृष्ठ 1—116।

26 राजस्थान सरकार, जयपुर, मन्त्री मण्डल की आज्ञा सख्या 146/84।

□

# परिशिष्ट–1

## बलवन्तराय मेहता समिति प्रतिवेदन

राष्ट्रीय विकास परिषद ने अपनी आठवीं बैठक में सामुदायिक विकास और राष्ट्रीय प्रसार सेवाओं का अध्ययन एक दल द्वारा करवाने की आवश्यकता पर बल दिया। 1957 में बलवन्त राय मेहता की अध्यक्षता में इन कार्यक्रमों का अध्ययन करके सुधार सुझाने के लिए एक समिति नियुक्त की गई। इसका अध्ययन करने के लिए इस समिति द्वारा देश के अनेक क्षेत्रों का विस्तृत भ्रमण किया गया। दिसम्बर 1957 के अन्त में दल द्वारा प्रतिवेदन प्रस्तुत किया गया।

इस समिति ने यह स्पष्ट बताया कि सामुदायिक विकास कार्यक्रम और राष्ट्रीय प्रसार सेवाओं को ग्रामीण जनता में पहल की भावना जगाने में सफलता नहीं मिली है। कुछ लोग आगे अवश्य आए हैं लेकिन इसका श्रेय सरकारी कर्मचारियों की पहल को जाता है। समिति ने सुझाव दिया कि शीघ्र ही प्रजातान्त्रिक विकेन्द्रीयकरण किये जाने की अत्यन्त आवश्यकता है। समिति ने यह बताया कि ग्रामीण क्षेत्रों में प्रजातान्त्रिक आधार पर प्रतिनिधि संस्थाओं का निर्माण कर विकास के सभी प्रकार के कार्य इन्हें सौंपना अति आवश्यक है। समिति का यह कहना था कि इन संस्थाओं का आधार वैधानिक हो, ये संस्थाएं चुनी हुई हों, इन्हें विस्तृत कार्य व शक्तियां सौंपी जाएं, इनके पास समुचित कार्यपालिका तन्त्र और पर्याप्त स्रोत हों। सरकार या इसके कार्यकर्त्ताओं द्वारा इन संस्थाओं पर अत्यधिक नियन्त्रण नहीं किया जाए। इन्हें त्रुटि करने की शक्ति हो। गलतियां करके ये संस्थाएं सीख लेंगी। इन्हें समुचित सलाह व मार्गदर्शन मिलता रहना चाहिए ताकि ये गलतियां नहीं करें। ये प्रतिनिधि संस्थाएं स्थानीय विकास के लिए स्थानीय जनता की इच्छा अभिव्यक्ति के यन्त्र का काम करें।

समिति का यह मानना था कि विकेन्द्रीयकरण का प्रमुख केन्द्र ऐसी संस्था को बनाया जाए जो न तो इतनी छोटी हो कि प्रभावशीलता और आर्थिक दृष्टि से कमजोर हो और न ही इतनी बड़ी हो कि जिस उद्देश्य के लिए गठित की जा रही है वह प्राप्त ही न हो सके। इस दृष्टिकोण से समिति ने ग्राम पंचायत को

बहुत छोटा पाया। समिति ने उपलब्ध अन्य विकल्पों पर गम्भीरता से विचार किया। ये विकल्प थे ब्लॉक, तहसील या तालुका, सब-डिवीजन और जिला को समिति ने बहुत बड़ा माना। जिले स्तर की संस्था ग्रामीण जनसाधारण से बहुत दूर पड जाती है। अनेक जिले तो इस समिति के विचार से जनसंख्या और क्षेत्र की दृष्टि से अत्यन्त बड़े थे। समिति का यह मानना था कि प्रतिनिधि संस्था ग्राम जनता के समीप होने पर ही उचित प्रभाव डाल सकेगी।

समिति गहन विचार के पश्चात इस निष्कर्ष पर पहुंची कि ब्लॉक ही एक ऐसी संस्था होगी जो उन सभी विकास के कार्यों को कर सकती है जिन्हें पंचायत नहीं कर पाएगी और इसका आकार भी इतना संतोषप्रद है कि इसके निवासियों की रुचि बनी रहेगी।

समिति द्वारा यह स्वीकार किया गया कि उच्च स्तर पर, सम्भवत जिले स्तर पर, समन्वय अधिक प्रभावी होगा, लेकिन सर्वाधिक कुशल और उपयोगी व्यवस्था इसमें यही मानी गई कि विकास खण्ड के साथ चुनी हुई स्वयं शासित संस्था को प्रमुख जिम्मेदारी दी जाए। इसमें यह निश्चित हो जाता है कि साधनों का उपयोग क्षेत्र के निवासियों की आवश्यकता और इच्छानुसार होगा।

समिति ने यह स्पष्टत: कहा कि सामुदायिक विकास कार्यक्रम को *ग्रामीण जनता तब तक अपना नहीं समझेगी जब तक इसमें जन प्रतिनिधियों* की भागदारी नहीं होगी। यह तभी सम्भव है जब वास्तव में प्रजातान्त्रिक संस्थाओं का निर्माण किया जाए। इन प्रजातान्त्रिक संस्थाओं में सम्पूर्ण सामुदायिक विकास कार्यक्रमों के प्रति अपनत्व की भावना जागृत होगी और वे स्वयं इन कार्यक्रमों को सही ढंग से क्रियान्वित करने और इन्हें सफल बनाने में सम्मिलित हो जाएंगे।

समिति द्वारा प्रजातान्त्रिक संस्थाओं के निर्माण के लिए एक प्रारूप प्रस्तुत किया गया जिसमें ग्राम स्तर पर ग्राम पंचायत, ब्लॉक स्तर पर पंचायत समिति और जिले स्तर पर समिति द्वारा जिला परिषद के गठन का सुझाव दिया गया।

समिति ने ग्राम पंचायत को पूर्ण रूप से चुने जाने और दो महिलाओं और अनुसूचित जाति और जन जाति में से एक-एक सदस्य के सहवरण का सुझाव दिया था। ग्राम स्तर पर क्रियान्वित की जाने वाली सामुदायिक योजना के कार्यक्रमों को इस स्तर पर अधिक से अधिक प्रत्यायोजित किया जाना है। सम्पत्ति या गृह कर, बाजार और वाहन कर, चुंगी या सीमा शुल्क

जल व बिजली दर, मवेशी खानो से आय, पचायत समिति से अनुदान और पशुओ के क्रय पर शुल्क, आदि पचायत की आय के प्रमुख स्रोत होने चाहिए। पचायत समिति को भूराजस्व से मिलने वाली राशि मे से 3/4 हिस्सा ग्राम पचायतो को मिलना चाहिए। अन्य कार्यो के अतिरिक्त जलप्रदाय सफाई, रोशनी, सडको का सधारण, भू-प्रबन्ध, साख्यकी एकत्रीकरण और सधारण तथा पिछडे हुए वर्गो का कल्याण पचायत के अनिवार्य प्रकृति के कार्य रखे जाए। पचायत समिति द्वारा सौंपे गए किसी भी कार्यक्रम को क्रियान्वित करने के लिए ग्राम पचायत प्रतिनिधि के रूप मे भी कार्य करेगी।

खण्ड स्तर पर पचायत समिति का अप्रत्यक्ष चुनाव द्वारा गठन करने का सुझाव दिया गया। पचायत समिति क्षेत्र की पचायतो के पच मिलकर स्वय मे से लगभग 20 सदस्य पचायत समिति के लिए चुनें। ये प्रतिनिधि महिलाओ और बालको के कार्य मे रुचि रखने वाली दो महिलाओ का सहवरण करें। अनुसूचित जाति और जन जाति के लोग यदि चुने नही गए हो तो उनके प्रतिनिधित्व की व्यवस्था की जाए। पचायत समिति द्वारा दो ऐसे स्थानीय व्यक्तियो का सहवरण किया जाये जिन्होने ग्रामीण विकास के कार्यों मे रुचि दर्शाई है। इस सस्था के लिए चुने हुए अध्यक्ष की सिफारिश की गई थी।

समिति ने इस स्तर पर विस्तृत कार्य व शक्तिया सौपे जाने की सिफारिश की थी। इसके कार्यों मे कृषि से सम्बन्धित सभी पहलुओ, पशु सुधार, स्थानीय उद्योगो की उन्नति, सार्वजनिक स्वास्थ्य, कल्याणकारी कार्य, प्राथमिक शाला प्रशासन और साख्यिकी एकत्रित करना और उनका सधारण सम्मिलित किये जाने चाहिए। राज्य सरकार द्वारा इसके सौपे गए विकास सम्बन्धी कार्यों के लिए यह प्रतिनिधि के रूप मे कार्य करें। इसके जन प्रतिनिधि सस्था के रूप मे सही ढग से कार्य प्रारम्भ करने के पश्चात ही इसे अन्य कार्य सौंपे जाने चाहिए। इसे बलवन्त राय मेहता समिति ने मुख्य नियोजन और प्रमुख कार्यकारी संस्था बनाने की वकालत की।

पचायत समिति के वित्तीय आय के स्रोत इस प्रकार होने चाहिए :

1. खण्ड क्षेत्र से राज्य को राजस्व से आय मे हिस्सा जो किसी भी सूरत मे 40% से कम नही हो।
2. भू-राजस्व पर उपकर।
3. व्यवसाय पर कर।
4. अचल सम्पत्ति के हस्तातरण पर अधिभार।
5. सम्पत्ति के लाभ पर कर।

6 मार्ग कर या पट्टा देने से आय ।
7 तीर्थ यात्रा कर, मनोरंजन कर, प्राथमिक शिक्षा उपकर, मेलो और बाजार के आयोजनो स आय ।
8 मोटर गाडी कर मे हिस्सा ।
9. जनता द्वारा स्वेच्छा से सहायता' और सरकार द्वारा अनुदान ।
10 राज्य सरकार द्वारा उन्हे सशर्त या बिना किसी शर्त के या मेचिग आधार पर समुचित अनुदान दिया जाना चाहिए ।

जिल स्तर पर जिला परिषद के गठन की सस्तुति की । यह सस्था प्रमुख रूप से जिले की पचायत समितियों के मध्य समन्वय स्थापित रखने के लिए गठित की जानी चाहिये ।इसमे जिले की सभी पंचायत समितियो के अध्यक्ष, ससद और विधान सभा के सदस्य और विकास विभाग के जिला स्तर के अधिकारी सदस्य बनाने को कहा गया । जिला परिषद एक परामर्श दात्री और पर्यवेक्षण स्थापित करने वाली सस्था हो । समिति को यह भय था कि जिले स्तर पर कार्यकारी कार्य सौपने से स्थानीय पहल समाप्त हो जाएगी । इसी विचार से जिला परिषद को कार्यकारी कार्य न देना ही उपयुक्त माना गया । पचायत समिति के बजट का परीक्षण और उसे स्वीकृत करना, राज्य द्वारा सौपी राशि को विभिन्न खण्डो मे वितरित करना, खण्ड की याजना मे समन्वय और एकीकरण करना, पचायत समिति के क्रियाकलापो का पर्यवेक्षण आदि भी जिला परिषद के कार्यों म सम्मिलित किये जा सकते हैं ।

बलवन्त राय मेहता समिति ने यह भी इगित किया कि यदि हम प्रजातान्त्रिक विकेन्द्रीयकरण का सर्वाधिक लाभ उठाना चाहते है तो इस योजना के तीनो ही स्तर की सस्थाए ग्राम पचायत, पंचायत समिति और जिला परिषद सम्पूर्ण जिले म एक ही साथ कार्य करना प्रारम्भ करें ।

# परिशिष्ट–2

## अशोक मेहता समिति प्रतिवेदन

सन् 1977 मे शासन मे आने के पश्चात जनता सरकार ने पंचायती राज संस्थाओं का अध्ययन कर इसे सफल बनाने के लिए सुधार सुझाने के दृष्टिकोण से सुप्रसिद्ध समाजवादी चिंतक स्व श्री अशोक मेहता की अध्यक्षता मे 12 दिसम्बर 1977 को एक समिति नियुक्त की । समिति मे तीन मुख्य मन्त्री (कर्पूरी ठाकुर, प्रकाश सिंह बादल तथा एम जी. रामचन्द्रन), तीन सासद (मगल देव, एम ए खान तथा अन्ना साहब शिन्दे) एक सर्वोदयी कार्यकर्ता (सिद्धराज ढड्ढा), एक राजनीति शास्त्री एव विषय मर्मज्ञ (प्रोफेसर इकबाल नारायण), एक योजनाकार (श्री शिवरामन), एक व्यावहारिक जानकार (वल्लभ भाई पटेल–राजकोट), एक भूतपूर्व मन्त्री (एस के डे) तथा केरल के भूतपूर्व मुख्यमन्त्री एव मार्क्सवादी चिंतक ई एम एस नम्बूदीरीपाद को भी इस वृहद् आयोजन मे सम्मिलित किया गया ।

भारत सरकार ने समिति के लक्ष्य निर्धारित करते हुए यह प्रस्तावना रखी "यह सरकार ग्रामीण विकास को सर्वोच्च प्राथमिकता देते हुए ग्राम अर्थशास्त्र के सर्वतोमुखी विकास के लिए यह कृषि उत्पादन बढाने, रोजगार के अवसर सुलभ कराने, तथा गरीबी का समूल नष्ट करने के लक्ष्यो की प्राप्ति करने के लिए जी जान से जुट जाना चाहेगी । इस सरकार का यह भी मत है कि जब तक आयोजना एव व्यवहार मे अधिकाधिक मात्रा मे विकेन्द्रीकरण का इस्तेमाल नही किया जाएगा तब तक इन लक्ष्यो की प्राप्ति सम्भव ही नही है ।"

अशोक मेहता समिति ने जनमत जानने के उद्देश्य से 12000 प्रश्नावलिया प्रसारित की, 1500 लोगों से व्यक्तिगत रूप से भेंट की (जिनमे मोरारजी देसाई, जयप्रकाश नारायण तथा गोकुल भाई भट्ट उल्लेखनीय है) तथा चार आचलिक सेमीनारें (जो क्रमश जयपुर, हैदराबाद, लोनावाला तथा पटना मे आयोजित की गई) की जिनमे समाज के सभी वर्गों के बुद्धिजीवियो ने भाग लिया । समिति ने अपना प्रतिवेदन तत्कालीन प्रधानमन्त्री मोरारजी देसाई को

21 अगस्त 1978 को प्रस्तुत किया। समिति प्रतिवेदन नौ लोगो के बहुमत के साथ-साथ चार लोगो की विमति भी थी (इनमे एम जी. रामचन्द्रन, ई. एम एस नम्बूदरीपा सिद्धराजद, ढढ्ढा तथा एस. के डे थे)। समिति प्रतिवेदन ग्यारह अध्याय एव 153 पृष्ठो मे फैली हुई है।

अशोक मेहता समिति अध्ययन के पश्चात इस निष्कर्ष, पर पहुची कि ग्राम अचलो मे सतोषजनक रूप से विकास हुआ है। इस समिति का यह भी निष्कर्ष था कि ग्रामीण अर्थव्यवस्था के विकास के लिए एक नये "प्रजातान्त्रिक प्रबन्ध व्यवस्था" (Democratic Management System) का विकास करना होगा। इस "प्रजातन्त्रिक प्रबन्ध व्यवस्था" के लिए अशोक मेहता समिति ने बलवन्तराय मेहता समिति के द्वारा सुझाए त्रीस्तरीय व्यवस्था के स्थान पर केवल द्वी-स्तरीय ढाचे के निर्माण की वकालत की है। पचायत समिति को अनुपयुक्त बतात हुए समिति ने "मण्डल स्तर" पर प्रतिनिधि सस्था के निर्माण का नवीन विचार प्रस्तुत किया है। इसके अनुसार मण्डल स्तर पर 10 या 15 ग्रामो को सम्मिलित किया जाय अर्थात 15 से 20 हजार लोगो के कस्बे इसके केन्द्र हो। इस स्तर पर समिति पजाब के "डवलपमेट क्लस्टर्स" को स्वीकारने की सिफारिश करती है। समिति के अनुसार गाव और जनसख्या के आधार पर मण्डल पचायत मे 15 सदस्य जनता द्वारा प्रत्यक्ष रूप से चुने जाने चाहिए, किसानो की सेवा समितियो के प्रतिनिधि और 2महिला प्रतिनिधि इसमे होन चाहिए। अनुसूचित जाति और जनजाति की सदस्यता जनसख्या के आधार पर आरक्षित होनी चाहिए। प्रत्यक्ष रूप से चुने गये प्रतिनिधि स्वय मे से किसी एक को इसका अध्यक्ष चुनें।

समिति ने जिला परिषद म छ प्रकार के सदस्यो का सुझाव दिया है-भली प्रकार मे निर्धारित वार्डो या कोन्स्टीटुएसी से चुन हुए सदस्य, पचायत समि के अध्यक्ष (जब तक पचायत समितिया रहती है, बडी नगरपालिकाओ और जिला सहकारी फेडरेशन के नामजद सदस्य, दो महिलाए (जिन्होंने जिला परिषद चुनाव मे सर्वाधिक मत प्राप्त किये है, यदि एक भी महिला जिला परिषद का चुनाव नही लडती है तो इनका सहवरण करना होगा), दो सहवृत सदस्य जिनमे स एक ऐसा व्यक्ति जो ग्रामीण विकास म विशेष रूचि रखता है और एक सदस्य स्थानीय क्षेत्र से शैक्षणिक जगत से लिया जाएगा। जिला परिषद म भी अनुसूचित जाति और जनजातियो के लिए जनसख्या के आधार पर सीट आरक्षित करन का सुझाव दिया। चुन हुए सदस्य स्वय म से किसी एक का चुनाव जिला परिषद क अध्यक्ष पद के लिए करें। यह सस्था कुछ स्थाई समितियो क माध्यम से कार्य करे।

मण्डल और जिला परिषद, दोनो स्तरो पर समिति ने सस्थाओ की अवधि 4 वर्ष रखने की सिफारिश की ।

अशोक मेहता समिति की सिफारिशो के आधार पर इन सस्थाओ के गठन सम्बन्धी तीन प्रमुख विशेषताए देखने को मिलती है । पहली, प्रत्येक स्तर पर चुने हुए सदस्यो का बहुमत, दूसरे, प्रत्येक स्तर पर अनुसूचित जाति और जनजाति के लिए अलग से सीटो का आरक्षण और तीसरे, क्षेत्र से ससद और विधान सभा के सदस्यो को इन सस्थाओ मे औपचारिक स्थान नही है, सिवाय इसके कि वे योजना कार्य से सम्बन्धित जिला परिषद की समिति के वे पदेन सदस्य होगे ।

समिति ने सुझाव दिया कि जिन राज्यो मे पचायती राज सस्थाओ मे चुनाव हो चुके, वहा पचायत समिति की व्यवस्था भी चलती रहे ।

पचायती राज सस्थाओ के गठन और सचालन मे राज्य सरकारो के अनावश्यक हस्तक्षेप को समाप्त करने के लिए समिति ने इन सस्थाओ को सवैधानिक स्थान देना अनिवार्य माना है । इसके लिए समिति ने सविधान मे सशोधन कर इन्हे सम्मानपूर्ण स्थिति प्रदान करने की सिफारिश की है । सविधान मे सशोधन करके पचायती राज को ससदीय गणतन्त्र मे त्रि-स्तरीय सघवाद के रूप मे एक नई व्यवस्था का विकास किया जा सकता है ।

अशोक मेहता समिति की यह मान्यता रही कि पचायती राज न तो निर्दलीय रहा है और न ही यह निर्दलीय रह सकता है । "जय प्रकाश बाबू" की 'दल विहीन प्रजातान्त्रिक व्यवस्था" (Partyless democratic system) के मत को अमान्य करते हुए समिति ने मत व्यक्त किया कि पचायती राज सस्थाओ के चुनाव दलीय आधार पर कराए जाए और प्रत्येक स्तर पर दलीयचुनावो के माध्यम से राजनीतिक यथार्थताओ का सामना किया जावे ।

समिति ने अनुसूचित जातियो और जन जातियो को सामाजिक न्याय दिलाने के दृष्टिकोण से इनकी सीटे आरक्षित करने की ही सिफारिश नही की बल्कि इस बात की भी पुरजोर वकालत की कि ये लोग आयोजना से प्राप्त होने वाले लाभो म प्रमुख भागीदार बन सकें । दुर्बल वर्गो के लिए जिला सामाजिक न्याय समितियो के गठन का भी सुझ व अशोक मेहता समिति द्वारा दिया गया ।

कार्मिको की दोहरी व्यवस्था को समाप्त कर पचायती राज सवा क निर्माण की सिफारिश की गई । कार्मिको को अनुकूल प्रशिक्षण देकर उन्हे ग्रामीण सस्कृति के अनुसार ढालने पर बल दिया । प्रशासकीय विकेन्द्रीकरण इस समिति की प्रमुख सिफारिश थी ।

समिति ने न्याय पचायतो की असफलता के अनक कारण बताए हैं। लेकिन न्याय के विकेन्द्रीयकरण और स्थानीय न्याय म जनता की साझीदारी को आवश्यक माना है। न्याय पच चुन हुए होना ही समिति न उपयुक्त माना ह।

समिति का मत है कि पचायती राज सस्थाओ के श्राय के समुचित साधन होने चाहिए। प्रत्येक सस्था को कर लगाने का अधिकार होना चाहिए। *इन सस्थाओ की करारोपण सम्बन्धी बाधाओ को दूर करने के लिए राज्य सरकारें* प्रयास करें। राज्य सरकारा द्वारा उदार होकर इन सस्थाओ क वित्तीय सम्बन्ध का नियमन उसी प्रकार किया जाए जैसे कि केन्द्र-राज्य वित्त सम्बन्ध वित्त आयोग द्वारा नियमन किये जाते है। राज्य कार्यकारिणी की वित्तीय व प्रशासनिक *अनावश्यक हस्तक्षेप ही समाप्त करन के लिए समिति ने सिफारिश की ह।*

वयोवृद्ध सर्वोदयी नेता सिद्धराज ढड्ढा प्रतिवेदन की इस सिफारिश से प्रमुख रूप से अप्रसन्न थे कि पचायती राज सस्थाओ के चुनाव दलीय आधार पर कराए जाए। वे गाधी और जे. पी के मत क है कि ग्राम स्वराज्य व्यवस्था निर्दलीय रहनी चाहिए। सुप्रसिद्ध साम्यवादी नेता नम्बूदीरीपाद सामान्यत समिति की सिफारिशो से सहमत हैं। लेकिन उनका यह मानना है कि इन *समिति द्वारा सुझाए पचायती राज से उत्पादन पर मजदूरो और गरीबो का* स्वामित्व स्थापित नहीं हो सकता है। एसा पचायती राज सामन्तवाद को ध्वस्त करने म असफल रहेगा।

□